

Vergaderjaar 2020–2021

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 313

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2020

Hierbij bied ik u de reactie aan op de motie van de leden Voordewind en Van Helvert (Kamerstuk 32 735, nr. 303) over de uitvoering van een *quick scan* naar de vermeende verslechtering van de positie van christenen en andere religieuze minderheden in onder andere India, Pakistan en Iran als gevolg van COVID-19 en het verzoek om aanbevelingen te doen voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

De motie verzocht de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging deze quick scan te verrichten. Hij heeft deze scan verricht, tezamen met medewerkers in Den Haag en de betrokken ambassades. Als gevolg van COVID-19 was het niet mogelijk om verkenning in het veld te doen. Ten behoeve van de scan is gebruik gemaakt van eigen informatiegaring, informatie van partners van de ambassades in betrokken landen, van publieke informatie en ook van informatie verkregen van partnerorganisaties en organisaties die opkomen voor religieuze minderheden.

Uit deze beschikbare informatie blijkt dat leden van religieuze minderheden en geloofsgemeenschappen onevenredig hard zijn getroffen door de crisis. De oorzaken daarvan lijken deels religieus van oorsprong en hangen sterk samen met de achtergestelde sociaaleconomische positie waarin sommige religieuze minderheidsgroeperingen zich – onafhankelijk van de coronacrisis – bevinden. Bestaande religieuze scheidslijnen lijken verder te zijn verdiept door toenemende discriminatie en stigmatisering als gevolg van de crisis.

Algemeen

De coronacrisis heeft mensenrechten wereldwijd verder onder druk gezet. Voor velen heeft de pandemie de risico's in hun soms toch al kwetsbare bestaan vergroot. Vanuit verschillende hoeken van de wereld verschijnen zorgelijke signalen over vergaande beperkingen van vrijheden van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en meisjes, LHBTI's en journalisten. Beperkingen van mensenrechten die het resultaat zijn van maatregelen

om de pandemie te bedwingen, mogen niet verdergaan dan, en moeten voldoen aan de criteria vastgelegd in de internationale mensenrechtenverdragen. COVID-19 heeft ook zijn impact doen gelden op de vrijheid van religie en levensovertuiging. Zo zijn er overal ter wereld gebedshuizen gesloten, waardoor het recht van een ieder om zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden is beperkt. Ook zijn er wereldwijd ontwikkelingen waarneembaar die wijzen op discriminatie en stigmatisering van religieuze minderheden of niet-gelovigen, waarbij deze groepen regelmatig en onterecht in een kwaad daglicht worden gesteld door ze aan te wijzen als veroorzakers van (de verspreiding van) het virus, of ze te discrimineren bij de bestrijding en hulpverlening.¹ Dergelijke ontwikkelingen tonen het belang aan van blijvende aandacht voor het recht van een ieder op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging.

Hoewel het algemene beeld in de richting wijst van een verdieping van bestaande religieuze scheidslijnen als gevolg van de pandemie, is het van groot belang een onderscheid te maken tussen landen onderling. De in de motie genoemde landen verschillen onderling niet alleen van elkaar in de hevigheid waarin COVID-19 zich in de samenleving manifesteert, maar vooral ook in de manier waarop daar door relevante actoren en de bevolking op wordt gereageerd. Het effect van de coronacrisis op de positie van religieuze minderheden of niet-gelovigen is sterk contextafhankelijk en verschilt per land. Dat geldt ook voor de manier waarop autoriteiten de problematiek adresseren. Lokale, regionale en nationale autoriteiten in de genoemde landen adresseren de problematiek op geheel eigen wijze. De rol die religie en godsdienstvrijheid speelt in India, Pakistan en Iran is bovendien erg verschillend, evenals de ruimte die er is voor individuen en het maatschappelijk middenveld om misstanden via dialoog of de rechtsstaat te adresseren. Het is van groot belang die verschillen te onderkennen.

Nederland houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten en heeft samen met gelijkgezinde landen – allen lid van de *International Religious Freedom Alliance* – opgeroepen tot waarborgen van de vrijheid van religie en levensovertuiging en de gelijke behandeling van religieuze minderheden, juist ook in tijden van crisis.² Daarnaast staat Nederland middels een financiële bijdrage aan de ngo *Freedom House* wereldwijd leden van (non-)religieuze minderheden bij, onder andere in de vorm van humanitaire hulp en juridische bijstand, ten tijde van COVID-19.

Landen-specifiek

India

India kent een grote religieuze diversiteit en traditie van secularisme, vastgelegd in de Grondwet. India – met 1,3 miljard inwoners – is de geboorteplaats van vier grote godsdiensten met miljoenen aanhangers, waaronder een wereldgodsdienst: hindoeïsme, boeddhisme, sikhisme en jainisme. India telt meer christenen dan Nederland, meer moslims dan Saoedi-Arabië, meer boeddhisten dan Tibet, een gemeenschap van joden die meer dan 2.000 jaar oud is, meer sikh's, parsi's en jaina's dan in enig andere natie. Het grootste gedeelte van de Indiase bevolking (80%) is hindoe. Moslims vormen met 14,1% van de bevolking de grootste minderheid en 5% van de Indiërs is christen. Daarnaast kent India nog grote minderheden van o.a. sikh's, parsi's, jaina's, boeddhisten en joden.

¹ Verklaring VN Speciaal Rapporteur vrijheid van religie en levensovertuiging

² Gezamenlijke verklaring *International Religious Freedom Alliance*.

Op papier zijn er weinig ongelovigen in India; godsdienst speelt een grote rol en is sterk verweven met het dagelijks leven.

De juridische contouren van de vrijheid van religie en levensovertuiging zijn gewaarborgd in de Indiase Grondwet en vastgelegd in de artikelen 15, 25–28 en 325 van de Grondwet. Daarnaast zijn er internationale verplichtingen.

Door de Indiase geschiedenis heen verlopen de spanningen tussen de verschillende religieuze groeperingen met golfbewegingen: ze nemen toe of af of verdwijnen voor een tijd, afhankelijk van de politieke context. Officieel is India het land van «eenheid in verscheidenheid» – door de grote variatie aan culturen, religies en talen, alsmede een politiek systeem gebaseerd op secularisme en democratie. In de praktijk staat de diversiteit van verschillende kanten onder druk. De spanning tussen deze pluralistische multireligieuze samenleving en de zoektocht naar een gemeenschappelijke identiteit of idee van de natie is sinds de overwinning van de BJP naar de voorgrond getreden en onderwerp van debat.

Aan de vooravond van de uitbraak van de coronacrisis waren de verhoudingen tussen de verschillende religieuze gemeenschappen, vooral tussen hindoes en moslims, verscherpt door een aantal incidenten en beleidsmaatregelen.

Zo heeft de aanpassing van de *Citizenship Amendment Act* (CAA), die in december 2019 in werking is getreden, in het gehele land tot felle protesten geleid vanwege het discriminatoire karakter van de wet. De wet sluit bepaalde immigrantengroepen – moslims – uit van een vereenvoudigde procedure voor verkrijging van het Indiase staatsburgerschap en wordt daarom breed ervaren als discriminerend ten aanzien van moslims. De invoering van deze wet heeft tal van gewelddadigheden, inclusief dodelijke slachtoffers tot gevolg gehad in diverse grote steden in India.

In dezelfde maand december heeft het Indiase Hooggerechtshof een uitspraak gedaan in een jarenlang slepend conflict over de eigendomsvraag van betwiste religieuze grond in Ayodhya. Deze plek is van grote religieuze betekenis voor zowel moslims als hindoes. Het Hooggerechtshof heeft in de uitspraak over de eigendomsvraag beslist dat de grond aan de hindoe-organisatie behoort. Daarnaast is een nieuw gebied aangewezen voor de bouw van een moskee. Inmiddels heeft de symbolische eerste steenlegging van een hindoe-tempel in aanwezigheid van Premier Modi plaatsgevonden.

De COVID-19 crisis, die een grote economische impact in India heeft, maakt de groeiende tegenstellingen en uitdagingen verder zichtbaar. Een voorbeeld in dit verband is de «congregatie» van de moslim Tablighi Jamaat groep in Delhi, die met 3.000 deelnemers hun jaarlijkse pelgrimage in Delhi organiseerde, waaronder vele moslims uit het buitenland. Toen de *lockdown* werd afgeroepen en vele leden van de «Tablighi Jamaat» nog in Delhi verbleven, gaf de organisatie geen gehoor aan de instructies van de autoriteiten en riep zelfs op tegen het in acht nemen van onderlinge afstand. Dit incident heeft veel kwaad bloed gezet, niet alleen bij de regering of de hindoe-gemeenschap, maar juist ook bij vele moslims die het onverantwoord gedrag vonden, vooral toen later bleek dat deze bijeenkomst ook feitelijk een belangrijke haard bleek te zijn van het virus in Delhi. De regering heeft overigens sindsdien een algemeen verbod op grote religieuze bijeenkomsten ingesteld, die potentieel *superverspreiders* van het virus kunnen zijn. Dit verbod geldt voor alle religieuze bijeenkomsten, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen religies. Uit rapportages via sociale media en van belangenorganisaties blijkt dat de handhaving van die maatregel op lokaal niveau heeft geleid tot spanningen en af en toe gewelddadigheden. Sinds

kort zijn religieuze bijeenkomsten tot een maximum van 100 personen weer toegestaan.

In april jl. verklaarde Premier Modi dat het virus geen godsdienst, overtuiging, geslacht, kaste of etniciteit kent. Agressie tegen religieuze minderheden die uit de coronacrisis voortkomt is sindsdien aanmerkelijk afgenomen. Sinds het aantal coronabesmettingen explosief is toegenomen, is het besef breed doorgedrongen dat het virus alle gemeenschappen treft, en dat religie geen rol speelt in de verspreiding ervan. De maatregelen die door de Indiase regering in maart jl. zijn ingesteld om verspreiding van het virus tegen te gaan, hebben vooral de informele sector, waar een groot deel van de Indiase beroepsbevolking werkzaam is, hard geraakt. Moslims zijn hierdoor disproportioneel harder getroffen dan hindoes, omdat een relatief groter deel van moslims (50%) dan hindoes (33%) als dagloner werkzaam is in de informele sector. Hindoes zijn daarentegen beter vertegenwoordigd in de formele sector (43%) dan moslims (27%), en daardoor beter beschermd in tijden van economische crisis. De relatieve achterstelling van moslims als gevolg van de *lockdown* is een gevolg van hun sociaaleconomische positie, en niet zozeer een direct gevolg van hun godsdienst. Ook de kasteloze *dalits* («onaanraakbaren»), van wie velen zich tot het christendom bekeerden, zijn overwegend in de informele sector werkzaam, en worden onevenredig hard getroffen door de restrictieve maatregelen.

De breuklijnen tussen de grootste religieuze gemeenschappen die in de aanloop naar de COVID-19 crisis al bestonden, zijn sindsdien verder verdiept. Ook andere religieuze minderheden, waaronder christenen, hebben te maken met toegenomen agressie van de kant van hindoenationalisten, maar in hoeverre dit een rechtstreeks gevolg is van de COVID-19 crisis is moeilijk te beoordelen.

Aanbevelingen

Sinds 2016 steunt de ambassade in New Delhi projecten die de vrijheid van religie en levensovertuiging bevorderen. Tot nu toe zijn de projecten uitgevoerd in zes deelstaten waar de situatie voor religieuze minderheden het gevoeligst ligt. In alle projecten zijn tot nu toe zijn twee componenten opgenomen: 1) rechtsbijstand en opleiding voor mensenrechtenverdedigers die ondersteuning bieden aan personen die slachtoffer zijn geworden van geweld tegen religieuze minderheden, en 2) interreligieuze dialoog. Op 15 augustus jl. is een nieuw project van de ambassade gestart, gericht op het aanpakken van de wortels van nepnieuws. Moslims lijken daar met name de dupe van te zijn. Nederland hoopt hiermee bij te dragen aan vermindering van intercommunale spanningen die als gevolg van de pandemie verder kunnen oplopen. De ambassade zal de komende tijd haar inzet ten behoeve van religieuze tolerantie voorzetten, en daarbij bijzondere aandacht schenken aan de gevolgen van de coronacrisis voor religieuze minderheden. Daarnaast zal Nederland zich via gebruikelijke kanalen, zoals de *Universal Periodic Review* (UPR) in de VN-Mensenrechtenraad, blijven inspannen voor de bescherming van religieuze minderheden en aanpassing van anti-bekeringswetten in India. In EU verband zal Nederland zich binnen het EU-mensenrechtenbeleid tevens inzetten om meer aandacht te besteden aan het adresseren van mensenrechtenzorgen. Hopelijk kan de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging op korte termijn India alsnog bezoeken, nadat zijn bezoek dit voorjaar wegens COVID werd uitgesteld.

Iran

De Iraanse bevolking is voor 90 tot 95% sjiitisch (islamitisch) en 5 tot 10% soennitisch. Ongeveer één procent van de totale bevolking behoort tot een andere religieuze minderheid. Religieuze groepen die tezamen ongeveer één procent van de bevolking uitmaken zijn: baha'i, zoroastriërs, joden, christenen, sabaeërs-mandeërs en yarsani's.

In artikel 12 van de Iraanse Grondwet is vastgelegd dat islam en de twaalver ja'afari (sjiitische) rechtsschool de staatsgodsdienst is. Juridisch gezien kan men in Iran niet zonder religie zijn. De religie waar men toe behoort wordt bij geboorte bepaald door de erkende religie van de ouders. Bij het aanvragen van identiteitsdocumenten, inschrijving in hoger onderwijs of bij het indienstreden bij de overheid moet de persoon in kwestie zijn of haar religie opgeven. Men kan dan enkel één van de vier in de Grondwet erkende religies – islam, christendom, jodendom of zoroastrisme – opgeven. Begin 2020 werd door de Iraanse regering besloten dat het niet langer mogelijk is om – naast de vier erkende religies – de optie «other religions» aan te kruisen op de ID-kaart.³

De Grondwet staat het christendom, jodendom en zoroastrisme als enige wettelijk erkende minderheidsgodsdiensten toe om binnen de grenzen van de wet het eigen geloof te belijden en daar uiting aan te geven door het houden van religieuze bijeenkomsten. Het is echter voor zowel de leden van de drie erkende minderheidsreligies als voor de leden van niet-erkende religies of geloofsovertuigingen verboden om hun geloof of overtuiging te verspreiden. Dergelijke activiteiten worden doorgaans bestraft op grond van de beschuldiging «propaganda tegen het systeem». Groepen die systematisch worden blootgesteld aan vervolging zijn christenen die actief zijn voor «nieuwe kerken» of die evangeliseren, alsook christenen die huiskerken bezoeken. Tot het christendom bekeerde moslims die hun geloof openlijk belijden vallen ook binnen deze groep.

Daarnaast heeft de baha'i gemeenschap in Iran te maken met discriminatie en uitsluiting. Verschillende bronnen wijzen de baha'i aan als de religieuze groep waarvan de rechten het meest geschonden worden indien van leden de religie bekend is bij de autoriteiten. Leden van de baha'i worden regelmatig vervolgd, bedreigd, gediscrimineerd en geïntimideerd.

Het coronavirus waar Iran sinds februari 2020 mee kampt, heeft voor zover bekend niet geleid tot extra repressie van of negatieve gevolgen voor specifieke religieuze minderheidsgroepen. De situatie voor religieuze minderheden – zoals hierboven beschreven – is dus ongewijzigd vergeleken met de pre-corona periode in Iran. Het is echter aannemelijk dat kwetsbare groepen in de Iraanse samenleving, zoals Afghaanse vluchtelingen maar ook religieuze minderheden als christenen en de baha'i, het hardst worden geraakt door de coronacrisis, vooral op sociaaleconomisch gebied. Er zijn geen indicaties dat bepaalde groepen ten tijde van de coronacrisis toegang tot de Iraanse gezondheidszorg is ontzegd vanwege hun religieuze of etnische aard.

In de Iraanse gevangenissen is de impact van het coronavirus duidelijk zichtbaar. Deze gevangenissen zijn over het algemeen overvol en sinds COVID-19 zijn de gevangeniscondities verder verslechterd. Dit heeft in minstens acht gevangenissen tot protesten geleid, die hardhandig door de

³ Door deze nieuwe maatregel kunnen niet-erkende religieuze minderheden zich niet wettelijk registreren in Iran. Hierdoor komt men niet in aanmerking voor basis dienstverlening van de overheid, zoals het aanvragen van een lening of uitsluiting van hoger onderwijs en de arbeidsmarkt.

gevangenisautoriteiten zijn neergeslagen. De Iraanse regering heeft in maart 85.000 gevangenen tijdelijk vrijgelaten om verdere verspreiding van het coronavirus in gevangenissen te voorkomen. Volgens de Minister van Justitie is de helft van deze groep in de gevangenis vanwege veiligheid gerelateerde redenen, waaronder enkele bipatriden, politieke gevangenen en geloofsgevangenen. Officiële cijfers over het aantal tijdelijk vrijgelaten geloofsgevangenen ontbreken echter, in werkelijkheid is dit aantal beperkt.

Aanbevelingen

De situatie van etnische en religieuze minderheden in Iran blijft zeer zorgelijk, en heeft voortdurend de aandacht van het kabinet. Vrijheid van religie en levensovertuiging staat daarom ook centraal in de mensenrechtenstrategie ten aanzien van Iran. Dit onderwerp wordt bij iedere mogelijkheid, zij het bilateraal of in multilaterale fora, aan de orde gesteld. Zo steunt Nederland jaarlijks de landen-specifieke resolutie over Iran in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) waarin de mensenrechtensituatie in Iran, waaronder zorgen over de situatie van etnische en religieuze minderheden, centraal staat. In de Mensenrechtenraad steunt Nederland het mandaat van de Speciaal Rapporteur voor de Mensenrechtensituatie in Iran, die in zijn rapportage veel aandacht heeft voor vrijheid van religie en levensovertuiging in Iran. Ook brengt Nederland dit onderwerp stevast op tijdens de jaarlijkse bilaterale politieke consultaties tussen Nederland en Iran. Vanwege de specifieke situatie in Iran is het lastig in Iran zelf activiteiten te ontplooiën. Indien de situatie in Iran omtrent COVID-19 verandert en de positie van etnische en religieuze minderheden daardoor wordt beïnvloed, zal worden overwogen of een andere of additionele beleidsinzet benodigd is.

Pakistan

Het religieuze speelveld in Pakistan wordt gedomineerd door de soennitische meerderheid: van de ongeveer 220 miljoen inwoners is ongeveer 78% soennitisch moslim. Daarnaast zijn er vier grote religieuze minderheden aan te wijzen: sjiïeten (circa 15%), hindoes (circa 3%), christenen (circa 1,5%), en Ahmadi's (circa 1,5%)⁴. Hoewel het land gekenmerkt wordt door zijn soennitische meerderheid, is in beginsel volgens de Pakistaanse Grondwet uit 1974 iedere burger vrij om zijn of haar geloof uit te oefenen. Artikel 20 garandeert bijvoorbeeld de vrijheid van religie en Artikel 26 bevat het verbod op discriminatie op grond van ras of geloof.

Blasfemie is strafbaar gesteld in het Pakistaanse strafrecht in artikel 295C. Deze wetgeving is zeer vatbaar voor misbruik vanwege de dubbelzinnige formuleringen over bewijslast. Als gevolg daarvan zijn er regelmatig slachtoffers van valse blasfemieaantijgingen, van wie ongeveer de helft tot religieuze minderheden behoort.

In het dagelijks leven ondervinden religieuze minderheden, waaronder christenen, Ahmadi's en hindoes, veel discriminatie. Daarbij staan christenen vaak onderaan de sociaaleconomische ladder. Er zijn juridische verbeteringen, zoals de invoering van de *Hindu Marriage Act* om gedwongen bekeringen van hindoes tegen te gaan, maar de praktijk blijft weerbarstig. Religieuze intolerantie en discriminatie van minderheden blijven wijdverspreid onder de Pakistaanse bevolking.

⁴ De bronnen over deze cijfers verschillen aanzienlijk en de cijfers zijn daarom gebaseerd op inschattingen.

Het kabinet werkt op dit moment aan een ambtsbericht over Pakistan waarin de situatie met betrekking tot vrijheid van religie en levensovertuiging en de positie van met name christenen en Ahmadi's uitgebreider worden beschreven.

Een groot deel van de Pakistaanse bevolking is hard geraakt door de economische gevolgen van COVID-19 waarbij de bevolkingsgroepen met een sociaaleconomische achterstand harder zijn getroffen dan de rijken en de hoge middenklasse. Dit betekent dat de christelijke minderheid bijvoorbeeld relatief hard getroffen is, omdat velen van hen als dagloner werken. Ahmadi's ondervinden daarentegen relatief minder gevolgen van COVID-19, omdat zij vaak tot de meer welvarende klassen behoren.

Vanwege de sociaaleconomisch achtergestelde positie van christenen zijn ze in hogere mate aangewezen op maatschappelijke bijstand en private liefdadigheid. Er lijkt echter geen sprake te zijn van *systematische* discriminatie van religieuze minderheden door overheidsinstanties. Daarbij moet aangetekend worden dat christenen al voor COVID-19 beperkter toegang hadden tot overheidsinstanties en daardoor ook in mindere mate aanspraak maakten op (beperkte) sociale voorzieningen.

Ook zijn er aanwijzingen dat er mogelijk sprake is van gedwongen bekeringen in ruil voor voedselhulp door private ngo's en liefdadigheidsorganisaties. Tegelijkertijd is liefdadigheid vaak via religieuze lijnen georganiseerd (kerken en moskeeën), waardoor het zich in eerste instantie vaak richt op de eigen geloofsgemeenschap.

Aanbevelingen

Nederland spreekt regelmatig met Pakistaanse gesprekspartners over vrijheid van religie en levensovertuiging en bescherming van religieuze minderheden. Er zijn recentelijk constructieve gesprekken gevoerd met Pakistaanse autoriteiten bij het bezoek van de Mensenrechtenambassadeur in oktober 2019 aan Pakistan, bij de deelname van de Pakistaanse Minister van Onderwijs, Mahmood, op 18 november 2019 in Den Haag aan de bijeenkomst van het Istanbul Proces, en bij de hoog ambtelijke politieke consultaties op 10 december 2019 in Den Haag. Daarnaast brengt de Nederlandse ambassade in Islamabad de situatie van minderheden regelmatig op, ook in EU verband. In deze gesprekken worden ook belangrijke instrumenten als de *Universal Periodic Review* (UPR) en *Generalised Scheme of Preferences* (GSP+) aangevoerd om Pakistaanse autoriteiten aan te sporen om mensenrechtenverdragen na te leven.

Om de toegang van religieuze minderheden tot sociale voorzieningen van overheidsinstanties te verbeteren, steunt de ambassade onder andere een project van het *Center for Social Justice* (CSJ). COVID-19 bevestigt dat de noodzaak van dergelijke projecten pertinent is.

Tevens heeft de ambassade zich vanwege de onverwachte omstandigheden onder COVID-19 flexibel opgesteld ten aanzien van projecten die vanuit het decentrale mensenfonds worden gesteund. Een voorbeeld hiervan is het project van *Human Friends Organization* (HFO), zij hebben geplande activiteiten kunnen aanpassen waardoor het budget nu is gealloceerd aan voedselhulp en COVID-19 voorlichting voor 350 families die door de pandemie in acute nood zijn gekomen in de districten waar het project plaatsvindt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok