

Utrikesdepartementet

Mänskliga rättigheter i Bhutan 2007

ALLMÄNT

1. Sammanfattning av läget för de mänskliga rättigheterna

Läget för de mänskliga rättigheterna i Bhutan har förbättrats under 2007. Förbättringarna är nära knutna till den demokratiseringsprocess som inleddes i slutet av 2006 av den dåvarande kungen Jigme Singye Wangchuk. Den 31 december 2007 hölls val till parlamentets överhus och under 2008 kommer allmänna val till underhuset att hållas. Endast två partier har dock registrerats inför valet. En av parlamentets första uppgifter blir att anta en ny konstitution. Ett utkast till konstitution som lades fram i augusti 2007, fastslår en rad grundläggande fri- och rättigheter.

Bhutans största problem vad gäller mänskliga rättigheter förblir situationen för den nepalesiska minoriteten. De mänskliga rättigheterna för de etniska nepaleser som lever i Bhutan har närmast regelmässigt inskränkts, framförallt genom passlagar och svårigheter att få identifikationshandlingar. Flertalet har valt att lämna landet och befinner sig i flyktingläger i Nepal.

Fattigdomen är utbredd även om framsteg gjorts. Det finns tydliga klyftor mellan stad och landsbygd. Satsningar på utbildning och hälsovård ökar möjligheterna till en förbättrad levnadsstandard.

2. Ratifikationsläget beträffande de mest centrala konventionerna om mänskliga rättigheter samt rapportering till FN:s konventionskommittéer

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR), samt de fakultativa protokollen om enskild klagorätt och avskaffandet av dödsstraffet. Bhutan har inte undertecknat eller ratificerat konventionen.

- Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR). Bhutan har inte undertecknat eller ratificerat konventionen.
- Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD). Bhutan har undertecknat, men inte ratificerat konventionen.
- Konventionen om avskaffandet av alla former av diskriminering mot kvinnor (CEDAW), samt det fakultativa protokollet om enskild klagorätt. Bhutan ratificerade konventionen 1981 och rapporterade senast 2003. Bhutan har inte undertecknat eller anslutit sig till det fakultativa protokollet.
- Konventionen mot tortyr, samt det fakultativa protokollet om förebyggande av tortyr (CAT). Bhutan har inte undertecknat eller ratificerat konventionen.
- Konventionen om barnets rättigheter (CRC) samt de två tillhörande protokollen om barn i väpnade konflikter och om handel med barn. Bhutan ratificerade konventionen 1990 och rapporterade senast 2007. De fakultativa protokollen om barn i väpnade konflikter och handel med barn är endast undertecknade, inte ratificerade.

Bhutan har varken undertecknat eller ratificerat följande konventioner:

- Flyktingkonventionen, samt det tillhörande protokollet från 1967.
- Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen (ICC).
- Konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder
- Konventionen mot påtvingade försvinnanden

MEDBORGERLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

3. Respekt för rätten till liv, kroppslig integritet och förbud mot tortyr

Det finns inga uppgifter om av statsmakten sanktionerade mord eller försvinnanden. Tortyr är förbjudet i bhutanesisk lag. Uppgifter om tortyr och misshandel av den nepalesiska minoriteten förekommer, men är svåra att belägga.

Förhållandena i fängelserna rapporteras generellt vara acceptabla om än mycket enkla. Regeringen och Internationella Rödakorskommittén, ICRC, undertecknade i september 2004 en överenskommelse som förlänger ICRCs program för fängelsebesök med ytterligare fem år. Det förekommer uppgifter om politiska fångar. De flesta av dessa uppges vara av nepalesiskt ursprung. Enligt uppgift hålls politiska fångar skilda från övriga interner.

4. Dödsstraff

Bhutan avskaffade formellt dödsstraffet i mars 2004. Enligt Amnesty International finns inga kända fall av verkställda dödsstraff sedan 1964.

5. Rätten till frihet och personlig säkerhet

Det finns inga uppgifter om godtyckliga arresteringar eller frihetsberövanden. Polislagen från 1979 stadgar att polisen inte får gripa någon utan arresteringsorder och att den gripnes familj omgäende måste informeras.

På motorvägar finns vägspärrar där ID-kort måste uppvisas för passage. Medborgare som reser i gränsregionerna måste kunna visa upp ID-kort som fastställer nationalitet vid migrationskontroller.

Den etniska nepalesiska minoriteten, som framförallt bor i södra Bhutan, anses ha fått sin rörelsefrihet inskränkt genom att de, enligt Human Rights Watch, nekas så kallat ”non-objection certificate” (NOC). NOC utfärdas av lokala polismyndigheter och krävs bland annat för ansökningar till högre utbildning, anställning i den statliga sektorn, näringsstillstånd, resedokument och för att kunna äga land. Etniska bhutaneser, så kallade Drukpas, har enligt Human Rights Watch inga svårigheter att få NOC.

6. Rättssäkerhet och rättsstatsprincipen

I januari 2007 antogs en ny lag om rättssystemet som för första gången stadgar att domstolarna i Bhutan ska vara oberoende i förhållande till den verkställande makten. Domstolsväsendet består av 20 distriktsdomstolar och en högre domstol i huvudstaden Thimphu. Ett domslut kan i sista hand överklagas till kungen som sista instans. Utnämningar till poster i den högre domstolen görs formellt av kungen utifrån en lista av kandidater sammanställd av en nationell kommission för rättsfrågor. I högre domstolen fanns inga kvinnliga domare år 2007. I enlighet med utkastet till konstitution ska en högsta domstol införas under 2008.

Trots förändringarna kvarstår en rad strukturella brister, till exempel en dåligt utvecklad strafflagstiftning och bristande utbildning för poliser som gör att det rättsliga skyddet för medborgarna på många sätt förblir svagt. I dagsläget finns endast runt 150 advokater i landet, men ett program för utbildning av fler jurister utomlands har inletts.

Ett kontor för juridiska frågor (Office of Legal Affairs - OLA) inrättades år 2000. Enligt planerna ska detta så småningom utvecklas till ett justitieministerium och ett riksåklagarämbete. För närvarande utövar OLA båda dessa uppgifter.

Under de senaste åren har vissa reformer genomförts för att göra rättssystemet mer effektivt. Andelen rättsprocesser som inte avslutats inom 18 månader sjönk från 1557 till 27 mellan 2003 och 2007.

Vilken civilrättslig lagstiftning som är tillämplig beror på religionstillhörighet.

7. Straffrihet

Det finns uppgifter om att straffrihet för poliser och andra officiella funktionärer förekommer, men inte i någon större omfattning.

8. Yttrande-, tryck-, mötes-, förenings- och religionsfrihet m.m.

Under 2007 förblev yttrande- och pressfriheten i viss mån begränsad, även om framsteg gjordes.

I juni 2006 antogs en ny informations-, kommunikations- och medialag, som avskaffade statens mediemonopol. Staten ska i det nya systemet dela ut licenser till dem som vill publicera tidningar, öppna radiokanaler, etc.. Enligt lagen ska staten ta hänsyn till press- och yttrandefriheten när licenser delas ut. Under 2006 lanserades två nya tidningar, Bhutan Observer och Bhutan Times. Den förra publiceras på såväl engelska som dzongkha (majoritetsspråk) medan Bhutan Times publiceras på engelska. Båda tidningarna kommer ut en gång i veckan. Landets tidigare enda regelbundna tidning, Kuensel, har en upplaga på ungefär 15 000 exemplar och utges på engelska, dzongkha och nepali. Tidningen utkommer två gånger per vecka, men dagligt uppdaterade nyheter presenteras i en nätupplaga. Viss kritik mot regeringen förekommer ibland i Kuensel, samt på tidningens diskussionsforum på internet.

Fram till februari 2006 kunde den nationella tv-kanalen endast ses i vissa delar av landet, men därefter skapades en satellitlänk och tv-kanalen kan nu ses i hela landet. Via kabel-TV kan man idag få in en rad nationella och internationella kanaler, däribland BBC och CNN.

Den första internettjänsten, Druknet, startades av regeringen i juni 1999. Viss censur förekommer, i huvudsak av sidor med pornografiskt innehåll. Under 2007 försökte den bhutanesiska myndigheten för media och information (Bhutan InfoComm and Media Authority – BICMA) blockera webbplatsen Bhutantimes.com (det bör noteras att webbplatsen inte är kopplad till tidningen Bhutan Times). Orsaken var enligt BICMA att allmänheten klagat över att hemsidans diskussionsforum innehållit kritiska inlägg mot det bhutanesiska kungariket, personangrepp samt förtal mot enskilda individer. Blockeringen lyftes efter någon vecka men det uppges periodvis ha varit svårt att nå bhutantimes.com även senare.

Utkastet till den nya konstitutionen, som förväntas antas under våren 2008, innehåller paragrafer om yttrande- och tryckfrihet. I nuvarande utkast finns dock formuleringar som gör det möjligt att neka medborgarskap till individer som uttalat sig mot ”kungen, landet eller dess folk”.

Enligt lag råder religionsfrihet, men i praktiken begränsas religionsfriheten av den bhutanska statsmakten. Människor med annan trosuppfattning än buddhism och hinduism har rätt att utöva sin religion i hemmet, men får inte etablera religiösa samfund eller predika offentligt.

9. De politiska rättigheterna och de politiska institutionerna

Bhutan är sedan 1907 en ärftlig monarki som styrs av ett ministerråd tillsatt av kungen, som även är andligt överhuvud. Landet har dock sedan 1998 gått i riktning mot parlamentarisk demokrati. Ett avgörande steg togs i slutet av 2006, då kungen avsåg sig rollen som regeringschef och meddelade att fria val skulle hållas 2008. Parlamentet har tidigare utsetts genom val på bynivå och genom utnämningar av kungen. Det nya tvåkammarsparlamentet kommer att utses genom fria, allmänna val. Kungen kommer dock även i framtiden kunna utse en mindre grupp parlamentsledamöter till överhuset.

I augusti 2007 offentliggjordes det senaste utkastet till konstitution och distribuerades till alla medborgare i landet. Regeringens mål är att den nya konstitutionen ska antas av landets första parlament. I utkastet beskrivs statsskicket som en demokratisk, konstitutionell monarki. Det innehåller vissa mindre begränsningar av monarkin, såsom fastslagen pensionsålder för monarken vid 65 års ålder. Vidare garanteras en rad rättigheter som till exempel yttrande- och tryckfrihet, likhet inför lagen, skydd mot tortyr samt religionsfrihet. Rösträtt införs för bhutanesiska medborgare.

Valen till parlamentet utgör ett av flera viktiga steg på väg mot demokrati. Inför valet har två ”övningsval” hållits. Intresset för det första övningsvalet uppges ha varit lågt. Vid det andra övningsvalet rapporterades emellertid större valdeltagande. Den 31 december 2007 hölls val till parlamentets överhus. Valen till underhuset planeras till mars 2008.

Politiska partier, som fram till 2006 varit förbjudna, började bildas inför parlamentsvalen. Inledningsvis föreföll det som om flera partier skulle bildas. Därmed skulle två valomgångar hållas. Partierna slogs dock efterhand ihop och till slut registrerade sig endast tre partier inför valet. Ett av dem, Bhutan People United Party, diskvalificerades dock av den bhutanesiska valkommissionen. Partiet saknade enligt kommissionen den nödvändiga medlemsbas som krävs

då partiets medlemmar ”till 80 procent bestod av ’drop-outs’ och personer utan tillräckliga akademiska kvalifikationer”. Kommissionen menade också att partiets hållning, att representera en specifik grupp i det bhutanesiska samhället, stred mot landets konstitution. Enligt vallagen ska bhutanesiska partier ha en bred medlemsbas från flera delar av samhället och sträva efter nationell enighet och stabilitet.

I det tidigare parlamentet var 15 av 150 ledamöter kvinnor och samtliga etniska minoriteter var representerade.

Möjligheterna till översyn av regeringens och parlamentets arbete har förbättrats i takt med att tryck- och yttrandefriheten ökat. Det tidigare parlamentets överläggningar har sänds i den nationella televisionen och regeringen har etablerat en hemsida med information om sitt s arbete.

EKONOMISKA, SOCIALA OCH KULTURELLA RÄTTIGHETER

10. Rätten till arbete och relaterade frågor

Bhutan är inte medlem i ILO och har inte ratificerat ILO:s åtta centrala konventioner om mänskliga rättigheter.

Det är tillåtet att gå med i och bilda fackföreningar. Det finns dock inga uppgifter om att fackföreningar existerar i Bhutan.

Arbetslösheten i landet uppgår till omkring 3.1 procent (2004).

Ungdomsarbetslöshet är dock ett ökande problem och uppskattades av UNDP öka från 2.6 procent till 5.5procent under 2004.

Det finns inga uppgifter om att det skulle förekomma slaveriliknande förhållanden (bonded labour). I ett cirkulär 1994 fastställdes minimilöner och andra arbetsvillkor. Minimilönen är satt till cirka 2,50 USD per dag och arbetstiden till åtta timmar per dag, med en timmes lunchrast. Arbetstagare har rätt till en vilodag per vecka och 15 dagars semester per år.

11. Rätten till bästa uppnåeliga hälsa

Bhutanesiska myndigheter har på senare år gjort stora satsningar på hälsovård, vilket resulterat i förbättringar i hälsotillståndet. Antalet kliniker har ökat och 78 procent av befolkningen hade år 2000 en hälsoklinik på högst två timmars gångavstånd.

Alla medborgare har rätt till kostnadsfri sjukvård. Om lämplig sjukvård inte finns att tillgå inom landet bekostar staten transport till andra länder, vanligen Indien, för vård.

Utgifterna för hälsovård uppgick till 3,1 procent av BNP år 2003. Enligt WHO fanns år 2004 totalt 29 sjukhus och 118 läkare.

12. Rätten till utbildning

På senare år har stora satsningar gjorts på utbildning, vilket resulterat i att det stora flertalet barn nu går i skolan. Läskunnigheten, 59 procent, är bland den högsta i Sydasiens.

Den 11-åriga grundskolan är gratis och obligatorisk. Uppskattningsvis 85 procent av de skolpliktiga barnen deltog år 2006 i grundskoleutbildningen. Att allt fler barn går i skolan har lett till att utbildningssystemets resurser varit ansträngda, men staten har lovat att ytterligare resurser skall skjutas till.

Fortfarande fullgör en högre andel flickor än pojkar grundskolans elva år. Bhutan har engagerat sig för att kunna tillhandahålla minst en tioårig grundskola för alla barn år 2015, för att möta det officiella FN-målet om en "utbildning för alla".

Det finns inga rättsliga hinder mot att etniska nepalesiska barn deltar i undervisningen, men ett flertal grundskolor stängdes år 1990 i södra Bhutan, där många etniska nepaleser är bosatta. Vissa skolor har enligt uppgift åter öppnats under 2005. Det förekommer även uppgifter om att etniska nepaleser har svårigheter att ta del av högre utbildning, eftersom de inte får de särskilda intyg som krävs för att söka högre utbildning (se punkt 5).

13. Rätten till en tillfredsställande levnadsstandard

Levnadsstandarden har förbättrats de senaste åren, även om klyftorna mellan stad och landsbygd är stora. Andelen fattiga i storstadsområden uppgår till fyra procent vilket kan jämföras med 38 procent för landsbygden. 78 procent av befolkningen har tillgång till rinnande vatten och 80 procent har tillgång till sanitära faciliteter. Medellivslängden har ökat från 47 år 1984 till 63 år 2003.

Bhutan placerar sig på 133:e plats av 177 i FN:s utvecklingsindex (UNDP:s Human Development Index). Det är dock noterbart att Bhutan är en av få länder i Asien som nått upp till ett internationellt mål om att 20 procent av landets budget ska gå till de sociala sektorerna.

Bhutan lägger stor vikt vid landets eget utvecklingsprogram, det s k Gross National Happiness (GNH) – vilket närmast kan översättas till bruttonationallycka. Fokus för GNH ligger på gott styrelseskick, kultur, socioekonomisk utveckling och miljö. Den bhutanesiska regeringen arbetar med att konkretisera GNH vars huvudsyfte uppges vara att öka livskvaliteten för landets medborgare.

OLIKA GRUPPERS ÅTNJUTANDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

14. Kvinnors rättigheter

Kvinnor har samma formella rättigheter som män och kvinnor deltar fritt i det ekonomiska och sociala livet. Samtidigt är det tydligt att män dominerar det ekonomiska och politiska livet i Bhutan. 19 procent av offentliganställda är kvinnor. För de offentliganställda tillämpas regeln om lika lön för lika arbete, oavsett kön.

Någon specifik lagstiftning mot kvinnovåld finns inte. Våld mot kvinnor faller under den allmänna kriminallagstiftningen. Enligt en kartläggning av våld mot kvinnor av den bhutanesiska poliskåren togs 347 fall av kvinnovåld upp i rättsliga instanser mellan 2000 och 2004. Den bhutanesiska enskilda organisationen RENEW uppger dock att antalet övergrepp som inte togs upp i rättsliga insatser uppskattas till omkring 1200. Våld i hemmet har inte kartlagts men enligt en artikel i tidningen Kuensel registrerades 112 fall av våld mot kvinnor i hemmet vid huvudstaden Thimphu sjukhus under 2006. 120 fall registrerades under de åtta första månaderna 2007.

Minimiåldern för giftermål är enligt lag 18 år. Månggifte är tillåtet om den första hustrun ger sitt tillstånd. Även kvinnor tillåts ha flera makar. Månggifte är dock inte vanligt förekommande. Skilsmässor är vanliga.

Ungefär hälften av alla barn som börjar i skolan är flickor. Hemgift praktiseras inte, inte heller bland etniska nepaleser som är hinduer.

Kvinnor och män har lika arvsrätt. Hos en del befolkningsgrupper finns en preferens för döttrars arvsrätt, vilket bidragit till att många kvinnor äger mark samt driver butiker och andra affärsrörelser.

2004 etablerades en nationell kommission för frågor rörande kvinnor och barn. Kommissionen arbetar bland annat med att öka jämlikheten mellan könen och har tagit fram en handlingsplan för att stärka kvinnors situation i landet.

15. Barnets rättigheter

Bhutan var ett av de första länderna som undertecknade konventionen om barnens rättigheter år 1990 och enligt UNICEF har barnens rättigheter hög prioritet i landet. Flera initiativ har tagits för att skapa lagstiftning som tar hänsyn till barnets rättigheter. Detta återspeglas även i utkastet till konstitution som innehåller särskilda paragrafer om åtgärder för att skydda barn mot trafficking, våld och förnedrande behandling. Regeringen har satsat på snabb utbyggnad av grundskolor och hälsokliniker.

Barnadödligheten har minskat drastiskt sedan 1989. Enligt UNICEF är det liten skillnad mellan pojkar och flickor vad gäller barnadödlighet och både pojkar och flickor får samma tillgång till näring och hälsovård.

Uppgifter om övergrepp på barn är mycket ovanliga.

Bhutanesiske lag förbjuder barnarbete men det förekommer likafullt uppgifter om barnarbete. Barn som arbetar gör det oftast inom familjens lantbruk eller affärsrörelse.

Ett utkast till lagstiftning om minderåriga förbrytare har utarbetats. Lagen behandlar bland annat rättsprocesser, omhändertagande och skydd för att undvika social stigmatisering. Lagen kommer att läggas fram för godkännande när det nyvalda parlamentet sammanträder.

16. Rättigheter för personer som tillhör nationella, etniska, språkliga och religiösa minoriteter samt urfolk

Det finns tre stora etniska grupper i Bhutan; ngalung drukpas, sharchop och lhotsampa (etniska nepaleser). Efter den stora utflyttningen av etniska nepaleser i början på 1990-talet har etnisk diskriminering fortsatt mot vissa grupper i samhället. Medborgarskapslagarna har över tiden omarbetats ett flertal gånger med syfte att exkludera den nepalesiska minoriteten. Som tidigare nämnts finns rapporter som tyder på att den nepalesiska minoriteten ofta nekats k "non-objection certificate" (NOC) som krävs bl a för ansökningar till högre utbildning, anställning i den statliga sektorn, näringstillstånd, resedokument och för att kunna äga land.

Enligt lag måste alla medborgare, inklusive minoritetsbefolkningen, bära den traditionella buddistiska klädedräkten vid alla offentliga platser. Lagen tillämpas i realiteten endast strikt vid buddhistiska helgedomar, i kloster, på myndighetskontor, i skolor, samt vid officiella tillställningar och ceremonier. Nepali får inte undervisas i skolorna.

17. Diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsidentitet

Sexuella handlingar mellan män är förbjudna enligt bhutanesisk lagstiftning. Inga uppgifter om av staten sanktionerad förföljelse eller direkt diskriminering av homosexuella har funnits att tillgå.

18 Flyktingars rättigheter

Bhutan har inte anslutit sig till flyktingkonventionen.

Situationen för de bhutanesiska flyktingarna i Nepal utgör alltså ett svårlöst problem. Under 1992-1993 lämnade ungefär 100 000 invånare, huvudsakligen av hinduiskt och nepalesiskt ursprung, mer eller mindre mot sin vilja, de områden de bebodde i södra Bhutan. De flesta hamnade i flyktingläger i Nepal. Bakgrunden till denna migration/fördrivning är den medborgarskapslag som infördes 1985 i syfte att skilja ut denna grupp från etniska bhutaneser.

Bhutan och Nepal har utan större framgång försökt lösa frågan. Sedan 2006 har läget ljusnat. USA har uttryckt vilja att ta emot mellan 50 000 – 70 000 av flyktingarna. Även Australien och Kanada har meddelat att de är villiga att ta emot ett antal flyktingar. Processen ska ha inletts under hösten 2007 då de första flyktingarna fick lämna Nepal. I samband med detta finns det dock uppgifter om att flyktingar ska ha utsatts för hot från grupper som motsätter sig processen.

19. Funktionshindrades rättigheter

Särskild lagstiftning för att tillvarata funktionshindrades rättigheter saknas. Social diskriminering av personer med funktionshinder förekommer. National Institute for the Disabled driver en skola för blinda barn och planerar att utöka sin verksamhet för att inkludera barn och ungdomar med andra funktionshinder. Projektet har stöd av utländska givare och UNICEF.

Bhutans utbildningsdepartement har planer på att försöka integrera barn med funktionshinder i vanliga skolor och 2001 inleddes ett pilotförsök. UNICEF bidrar med speciellt anpassat utbildningsmaterial och till utbildningar för lärare så att de kan undervisa elever med funktionshinder.

ÖVRIGT

20. Frivilligorganisationers arbete för mänskliga rättigheter

Det finns inga människorättsorganisationer i landet som är oberoende i förhållande till staten. Regeringen betraktar de rättighetsorganisationer som

startats av etniska nepaleser i exil som politiska organisationer och har förbjudit dem att verka i landet.

21. Internationella och svenska insatser på området mänskliga rättigheter

Amnesty International besökte landet senast 1998. Internationella Röda korset har ett program för fängelsebesök och staten ger dem obehindrat tillträde till alla fängelser. Danmark och Österrike har ett väl utvecklat biståndssamarbete med Bhutan. Europeiska unionen är den främsta finansiären av flyktinglägren i Nepal.