



Stimmen der Zivilgesellschaft zum Entwurf der *National Integrity Policy* in Nepal

Ein Briefing Paper
des Nepal Dialogforums für Frieden und Menschenrechte

Bereits seit einigen Jahren wird der Handlungsraum der Zivilgesellschaft in Nepal in einem schleichenden Prozess eingeengt. Die Organisation *Civicus*, die weltweit regelmäßige Untersuchungen zum Raum für Zivilgesellschaft durchführt, ordnet Nepal in die Kategorie „obstructed space for civil society“ ein. Diese Einordnung wird angewendet auf Gesellschaften, in denen der zivilgesellschaftliche Raum von Machthabenden deutlich und schwerwiegend angegriffen wird. Dabei werde eine Kombination aus rechtlichen und praktischen Hürden und Einschränkungen eingesetzt.¹ Sowohl internationale wie auch nepalesische Organisationen sind von den einschränkenden Prozessen betroffen.

¹ Die volle Definition lautet: „Civic space is heavily contested by power holders, who impose a combination of legal and practical constraints on the full enjoyment of fundamental rights. Although civil society organisations exist, state authorities undermine them, including through the use of illegal surveillance, bureaucratic harassment and demeaning public statements. Citizens can organise and assemble peacefully but they are vulnerable to frequent use of excessive

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal,
Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades
International – deutscher Zweig, Stiftung Asienhaus, Südasiensbüro
**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**

Auf Projektebene zeigen sich die Einschränkungen vor allem durch Vorschriften des staatlichen *Social Welfare Council* (SWC). Dieser führt beispielsweise Projektmonitoring und -evaluierungen durch, wobei den Organisationen oft auferlegt wird, diese zu finanzieren. Aus Sicht der beteiligten Organisationen entstehen hieraus kaum oder keine verwertbaren Ergebnisse.

Weiterhin existiert z.B. die Auflage, wenigstens 60% des Budgets für Anschaffungen zu verausgaben (sogenannte „Hardware“-Regelung). Dies trifft natürlicherweise eher Menschenrechts- und Friedensorganisationen, deren Tätigkeiten personalintensiv sind und Bildungs-, Öffentlichkeitsarbeit wie auch Lobbyaktivitäten zum Gegenstand haben.

Insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, die in den Bereichen Advocacy, Menschenrechte oder Friedensförderung aktiv sind, sehen sich auch auf übergeordneter politischer Ebene immer stärkeren Restriktionen ausgesetzt. Menschenrechtsverteidiger_innen wie auch Partnerorganisationen werden beispielsweise in ihrer Arbeit zu den UN-Menschenrechtsinstrumenten eingeschüchtert. Anfang April 2016 wurde z.B. die *National Human Rights Commission* (NHRC) vom Premierminister Nepals einbestellt, weil sie – ihrer Aufgabe gemäß – während des *Universal Periodic Review* (UPR) vor dem UN Menschenrechtsrat in Genf kritische Punkte genannt hatte. Dieser Versuch der Einschüchterung widerspricht klar den Prinzipien der UN und der Verfassung Nepals.²

Die Regelungen und dieses Vorgehen werden in der nepalesischen Zivilgesellschaft natürlich wahrgenommen und führen zu einem unterschweligen Prozess der Selbstzensur. Internationale Advocacyarbeit wird z.B. in Projektanträgen nunmehr versteckt platziert oder deutlich eingeschränkt, weil Kontrollen und Repressionen befürchtet werden.

Vor diesem ohnehin schon aufgeladenen politischen Hintergrund wurde nun im April 2018 ein Entwurf zur sogenannten *National Integrity Policy* veröffentlicht. Nach starken politischen Gegenreaktionen scheint die nepalesische Regierung zum jetzigen Zeitpunkt (August 2018) bereits wieder auf Distanz zu diesem Policyvorhaben zu gehen. Es bleibt jedoch zu befürchten, dass die Inhalte dieser Initiative in den kommenden Jahren in möglicherweise anderen Formaten oder unter anderen Titeln wieder im politischen Diskurs oder konkreter Gesetzgebung auftauchen werden.

Im April 2018 wurde erstmals ein Entwurf zur *National Integrity Policy* (NIP) veröffentlicht. Das neue Policy-Vorhaben soll laut nepalesischer Regierung die Integrität und Transparenz im Land fördern und dazu beitragen, das Ansehen Nepals in der Welt zu schützen.³ Viele zivilgesellschaftliche Akteur_innen befürchten durch die neue Policy hingegen eine verstärkte staatliche Kontrolle über

force by law enforcement agencies, including rubber bullets, tear gas and baton charges. There is some space for non-state media and editorial independence, but journalists face the risk of physical attack and criminal defamation charges, which encourage self-censorship.“ – <https://monitor.civicus.org/Ratings/> (abgerufen am 03.08.2018)

² AI/HRW/ICJ, Nepal: End Intimidation of Human Rights Commission, vom 15. 4. 2016 – <https://www.hrw.org/news/2016/04/14/nepal-end-intimidation-human-rights-commission> (aufgerufen am 13.08.2018)

³ Vgl. Nepali Times vom 18.05.2018 – <https://www.nepalitimes.com/banner/the-crow-and-the-scarecrow/> (aufgerufen am 13.08.2018)

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal,
Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades
International – deutscher Zweig, Stiftung Asienhaus, Südasienbüro
**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**

die Aktivitäten sowohl von nationalen als auch internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Mittlerweile wurde der Entwurf der NIP zum Gegenstand einer Stellungnahme durch vier UN-Sonderberichterstatter.⁴ Diese stellten ebenfalls mehrere der bisher formulierten Bestimmungen in Frage und kritisierten vor allem die Bestimmungen in den Bereichen Anforderungen an das Berichtswesen, Einschränkungen der Aktivitäten und Zugang zu finanziellen Ressourcen für NGOs.

Vage Formulierungen rufen Sorge über Interpretation hervor

Einige Bestimmungen der NIP wurden von Seiten der nepalesischen Zivilgesellschaft als hilfreich begrüßt, da sie dazu beitragen können, die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Internationalen (Nichtregierungs-) Organisationen zu erhöhen. Die Veröffentlichung des ersten Entwurfs einer NIP rief jedoch bei einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteur_innen Besorgnis und erhebliche Kritik hervor: Das mögliche Inkrafttreten der NIP in ihrer jetzigen Form bedeute eine weitreichende Einschränkung der Handlungsräume für die nepalesische Zivilgesellschaft und deren Partner_innen im Ausland und werde sich negativ auf die Menschenrechtsarbeit, die demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit in Nepal auswirken.⁵ Zudem wird scharf kritisiert, dass ein Großteil der im Entwurf enthaltenen Formulierungen sehr vage sei, sodass diese missbräuchlich interpretiert und hierdurch kritische Stimmen im In- und Ausland unterdrückt werden können.⁶ Ein Beispiel hierfür ist, dass im vorliegenden Entwurf der Policy lokalen NGOs untersagt wird, im Auftrag von INGOs zu agieren, deren Mandate und Aktivitäten *die soziale Harmonie* im Land gefährden würden oder *dem Ansehen Nepals* international Schaden zufügen könnten.⁷

Vertreter_innen der nepalesischen Zivilgesellschaft sowie von INGOs kritisieren zudem, dass bereits in der Vergangenheit Berichte von Menschenrechtsorganisationen als unnötige Kritik von Seiten der Regierung zurückgewiesen wurden und befürchten mit der neuen Gesetzgebung eine Intensivierung dieser Prozesse. So bestehe beispielsweise die Gefahr, dass Aktivitäten, die darauf zielten, die Rechte

⁴ UN Reference Nummer OL NPL 1/2018 vom 11.7.2018, David Kaye (UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression), Clement Nyaletsossi Voule (UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association), Michel Forst (UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders), Ahmed Shaheed (UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief).

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/NPL-1-2018.pdf> (aufgerufen am 28.8.2018)

⁵ Vgl. Nepali Times vom 18.05.2018 – <https://www.nepalitimes.com/banner/the-crow-and-the-scarecrow/> (aufgerufen am 13.08.2018)

⁶ Statement der Asian Human Rights Commission vom 15.06.2018 – <http://www.humanrights.asia/news/forwarded-news/AHRC-FAT-008-2018/?searchterm=Nepal> (aufgerufen am 13.08.2018)

⁷ Vgl. inoffizielle Übersetzung des NIP-Entwurfs durch Asian Human Rights Commission – <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-JST-003-2018?searchterm=National+Integrity> (aufgerufen am 13.08.2018)

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal,
Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades
International – deutscher Zweig, Stiftung Asienhaus, Südasienbüro
**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**

marginalisierter Gruppen im Land zu schützen, von der Regierung als Störung der sozialen Harmonie interpretiert werden können.⁸

Administrative Einschränkungen für NGOs und Überprüfung ausländischer Mitarbeiter_innen

Große Teile der NIP legen hohe bürokratische Hürden sowohl für lokale NGOs als auch INGOs fest. So wird durch den bisherigen Entwurf festgeschrieben, dass INGOs ihre Aktivitäten neuerdings durch das nepalesische Finanzministerium in einem sehr kleinteiligen Prozess genehmigen lassen müssen. Hierzu müssen Jahrespläne für Projekte und Budgets offengelegt und jeweils Anträge gestellt werden, wodurch eine zusätzliche Hürde und Kontrollinstanz in der Genehmigung von Projektaktivitäten gesetzt wird. Auch bestehe das Risiko, dass ausländische Geber_innen hierdurch abgeschreckt werden können⁹. Dieser Prozess geht nach Meinung vieler nationaler NGOs über das legitime Regulierungsinteresse der Regierung hinaus und schränkt die Zivilgesellschaft in ihrer Arbeit ein.

Die UN-Sonderberichterstatter kritisieren ebenfalls die hohen zusätzlichen Hürden, die gerade für kleine NGOs durch eine Umsetzung des aktuellen Policy-Entwurfs entstehen würden. So brachten sie in ihrem Brief an die nepalesische Regierung u.a. ihre Bedenken darüber zum Ausdruck, dass die Bestimmungen der NIP zu ausländischem Personal mit dem Recht auf Vereinigungsfreiheit unvereinbar seien:

“We are concerned about these unclear and vaguely worded restrictions which do not seem to have a legitimate objective. Regarding the restrictions to employment for foreign nationals, as well as former officials, we are concerned the authorities may attempt to control and interfere in the composition of associations and limit their independence and their diversity, and therefore the quality and efficiency of their work. By limiting the possibility of foreigners or any other individual to be a member or founder of an association, the Policy is violating one of the most fundamental principles of the right to freedom of association constituted by the ability for associations to freely choose their members and to decide themselves of [sic] they are open to any membership [A/HRC/20/27, para.55].”¹⁰

Medienberichten zufolge sollen etwa ausländische Mitarbeiter_innen des Landes verwiesen werden, sollten diese Aktivitäten ausüben, die den nationalen Interessen Nepals entgegenstehen.¹¹ Der Mechanismus zu dieser Überprüfung soll entsprechenden Berichten nach beim *Ministry of Home Affairs* angesiedelt sein und durch Angehörige der Sicherheitskräfte, inklusive der Armee,

⁸ Vgl. Gemeinsames Statement von Asian Human Rights Commission und Terai Human Rights Defenders Alliance vom 07.05.2018 – <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-JST-003-2018?searchterm=National+Integrity> (aufgerufen am 13.08.2018)

⁹ Devex vom 01.05.2018 „In Nepal proposed INGO regulation has sector fearful“: <https://www.devex.com/news/in-nepal-proposed-ingo-regulation-has-sector-fearful-92647>

¹⁰ OL NPL 1/2018 – <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/NPL-1-2018.pdf> (aufgerufen am 13.08.2018)

¹¹ Vgl. My Republica vom 14.04.2018: „Govt proposes new mechanism to keep eye on I/NGOs“ – <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/39860/?categoryId=81> (aufgerufen am 13.08.2018)

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal,
Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades
International – deutscher Zweig, Stiftung Asienhaus, Südasienbüro
**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**

implementiert werden. Auch werde durch die NIP festgelegt, dass ausländisches Personal für maximal 3 Jahre im Land arbeiten dürfe und die Arbeitsstellen grundsätzlich begrenzt sein müssen.

Befürchtungen zum Recht auf freie Meinungsäußerung und unabhängige Advocacy-Arbeit

Vertreter_innen der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft befürchten zudem eine Einschränkung der internationalen Advocacy-Arbeit für Menschenrechte. Grund dafür sind jene Bestimmungen des NIP-Entwurfs, die es INGOs untersagen, ihre Berichte aus Nepal ohne eine vorherige Prüfung und Genehmigung durch die nepalesische Regierung aus Nepal heraus zu versenden oder einem internationalen Publikum zugänglich zu machen.

Kritiker_innen der NIP betonen, dass diese Bestimmungen das Potential haben, die Menschenrechtsarbeit im Land empfindlich zu stören, da ein unabhängiges Berichtswesen nicht mehr möglich sei und der Zugang zu internationalen Menschenrechtsmechanismen erheblich eingeschränkt werden würde. Zudem entstehe durch die zusätzliche Kontrollinstanz ein potentiell Risiko für Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Insbesondere das Verbot für NGOs und INGOs Lobbyaktivitäten durchzuführen, die darauf zielen, Einfluss auf die Regierung Nepals, deren Gesetzgebung oder Policy-Arbeit auszuüben, verdeutliche, dass mit der NIP die Absicht verfolgt werde, die Menschenrechtsarbeit im Land gezielt zu kontrollieren. So äußern hierzu die *Asian Human Rights Commission* und *Terai Human Rights Defenders Alliance* in einem gemeinsamen Statement:

“All these provisions indicate a clear intent to control human rights work in Nepal. [...] Many local NGOs working for the protection and promotion of human rights in Nepal work in close coordination with those organizations, to internationalize the issues and take global support. The compulsion to take prior approval from the finance ministry to work in Nepal will restrict their capacity to work, as well as narrow the issues they may work on. The restriction for NGOs and INGOs to obtain permission prior to sending out any reports will jeopardise human rights work, as past behaviour reveals that the government always considers NGO/INGOs reports as unnecessary criticism.”¹²

Gerade das im Entwurf formulierte Verbot von Lobby-Aktivitäten berühre das eigentliche Wesen der Arbeit von Menschenrechtsakteur_innen. So äußerte sich auch Shibesh Regmi, Vorstandsmitglied der *Association of International NGOs in Nepal*: “By virtue of their definition, INGOs have to have freedom of association and freedom of speech. They should be there so that the government of Nepal complies with human rights and the international treaties it's entered.”¹³

Stand: 31.8.2018

¹²Gemeinsames Statement von Asian Human Rights Commission und Terai Human Rights Defenders Alliance vom 07.05.2018 – <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-JST-003-2018?searchterm=National+Integrity> (aufgerufen am 13.08.2018)

¹³Devex vom 01.05.2018 „In Nepal proposed INGO regulation has sector fearful“ – <https://www.devex.com/news/in-nepal-proposed-ingo-regulation-has-sector-fearful-92647> (aufgerufen am 13.08.2018)

Nepal-Dialogforum für Frieden und Menschenrechte

Adivasi-Koordination Deutschland, Amnesty International – Ländergruppe Nepal,
Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Brot für die Welt, Gossner Mission, FIAN International, Peace Brigades
International – deutscher Zweig, Stiftung Asienhaus, Südasienbüro
**Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-88766956,
koordination@nepal-dialogforum.de**