



Straflosigkeit in Nepal

Briefing-Papier und Empfehlungen des Nepal Dialogforums

September 2019

1

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**

Inhalt

1. Straflosigkeit bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen während des bewaffneten Konflikts in Nepal (1996-2006)
2. Straflosigkeit in Verbindung mit dem Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission und zur Verschwundenenkommission
3. Straflosigkeit bei exzessiver Gewalt gegen Demonstrant*innen im Verfassungskonflikt seit 2015
4. Straflosigkeit bei Folter in Polizeigewahrsam
5. Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen und Mädchen
6. Straflosigkeit bei Verletzung von Menschenrechten durch Kastendiskriminierung

Sowie: **Empfehlungen an die Bundesregierung und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages**

1. Straflosigkeit bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen während des bewaffneten Konflikts in Nepal (1996-2006)

Während des bewaffneten Konflikts in Nepal (1996 bis 2006), der mehr als 13000 Opfer forderte, begingen sowohl die Sicherheitskräfte der nepalesischen Regierung als auch die *Communist Party of Nepal (Maoist, CPN-M)*¹ schwere Menschenrechtsverletzungen wie extralegale Hinrichtungen, Folter, Misshandlungen, Vergewaltigungen und Verschwindenlassen.

Die beiden Konfliktparteien vereinbarten im Friedensvertrag (*Comprehensive Peace Agreement*) am 21. November 2006, u.a. die begangenen Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten und die Verantwortlichen zu bestrafen. Doch bis heute gibt es nur wenige Fälle, in denen die Schuldigen identifiziert und in Nepal vor ein Gericht gestellt worden sind, und selbst auch in einigen dieser wenigen Fälle kommt es nach wie vor häufig zu einer faktischen Straflosigkeit.

Beispiel 1: Straflosigkeit im Fall der Ermordung der Schülerin Maina Sunuwar

Im Februar 2004 war die 15jährige Schülerin Maina Sunuwar im Armeegewahrsam gefoltert worden. Sie starb an den Folgen der Folter. Lange Zeit wusste Maina Sunuwar's Familie nicht, wo sie sich befand und was ihr widerfahren war. Maina Sunuwar's Mutter hatte sich, mit Unterstützung von Menschenrechtsanwält*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, 12 Jahre lang für einen Prozess gegen die mutmaßlichen Täter eingesetzt.

Das Distriktgericht Kavre verurteilte im April 2017 drei Armeeeoffiziere (in Abwesenheit) zu einer lebenslänglichen Haft für den Mord an Maina Sunuwar.² Ein vierter Beschuldigter wurde

¹ Anfang 2009 schlossen sich die *Communist Party of Nepal (Maoist, CPN-M)* und die *CPN (Unity Centre Masal)* zur *Unified Communist Party of Nepal (Maoist, UCPN-M)* zusammen. Im Mai 2016 vereinigte sich die UCPN-M mit neun weiteren Parteien zur *Communist Party of Nepal (NCP (Maoist Centre))* zusammen.

² Im September 2005 hatte ein Militärgericht die verurteilten Täter wegen eines Vergehens mit sechs Monaten Haft belegt und entließ sie daraufhin sofort, da sie schon während der Untersuchung unter Hausarrest gestanden hatten. Schon im September 2007 entschied das Oberste Gericht, dass dieser Fall vor ein Zivilgericht gebracht werden sollte. (*Amnesty International/International Commission of*

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**

freigesprochen. Die nepalesische Armee versuchte eine Umsetzung der Urteile des Distriktgerichtes zu verhindern und reichte im September 2017 eine Petition beim Obersten Gericht ein, um zu erreichen, dass dieser und alle weiteren Fälle, in denen Armeeeingehörige angeklagt werden, nicht mehr vor zivilen Gerichten verhandelt werden können.³ Ende Januar 2019 entschied das Obersten Gericht jedoch, dass auch diese Fälle unter dem Obersten Gericht stünden und auch Militärangehörige vor regulären Gerichten angeklagt werden können.⁴ Die verurteilten Täter im Fall der Schülerin Maina Sunuwar aber sind weiter auf freiem Fuß.

Beispiel 2: Straflosigkeit im Mordprozess gegen Bal Krishna Dhungel

Dass Empfehlungen der Regierung die Umsetzung von Entscheidungen der Gerichte beeinflussen, zeigt der Fall des maoistischen Politikers Bal Krishna Dhungel der bis 2015 als Abgeordneter der verfassungsgebenden Versammlung Nepals angehörte.⁵ Bal Krishna Dhungel war wegen eines Mordes im Januar 2011 zu einer lebenslänglichen Haft verurteilt worden war. Das Oberste Gericht ordnete im April 2017 an, Dhungel zu verhaften. Erst nachdem gegen den Generalinspekteur der Polizei wegen Missachtung einer gerichtlichen Anordnung Klage eingereicht worden war, wurde Dhungel im Oktober 2017 verhaftet. Bis dahin war er mutmaßlich von politischen Freunden gedeckt worden.⁶ Ende Mai 2018 wurde Bal Krishna Dhungel trotz seiner Verurteilung auf Empfehlung der Regierung begnadigt und aus der Haft entlassen.⁷

Jurists, Open Letter to the Attorney General of Nepal: Pursue Appeal in Maina Sunuwar's Case, 19.5.2017 / *Amnesty International*: Nepal: Need Effective Steps to Enforce Court Verdicts, 20.4. 2017.

³ Siehe als Beispiel für viele Berichte: *Record Nepal*: "The courts can't try us, Nepal Army tells Supreme Court Maina Sunar case will set precedent for Army trials in civilian court", <https://www.recordnepal.com/wire/features/the-courts-cant-try-us-nepal-army-tells-supreme-court/> (19.6.2018). Eine inoffizielle Übersetzung der Petition der Armee an den *Supreme Court* vom 1.9.2017 ins Englische findet sich hier: <http://www.documentcloud.org/documents/4518806-Nepal-Army-Writ-Petition-SC-September-English-2017>. Für eine kritische Stellungnahme von Seiten der internationalen Zivilgesellschaft zur Petition der Armee siehe auch die Einschätzung des *International Centre for Transitional Justice (ICTJ)*: Legal Briefing on the Nepal Army's Petition to Overturn Convictions for Maina Sunuwar Killing (November 2018), <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/11/Nepal-Petition-to-overturn-convictions-for-Maina-Sunuwar-killing-Advocacy-Analysis-brief-2018-ENG.pdf>.

⁴ „In a landmark verdict, the Supreme Court has ruled that all the courts, including military courts, are under its jurisdiction and military courts' jurisdiction is limited to offences listed in the Army Act.“, siehe etwa: *Nepal Monitor*: <https://nepalmonitor.org/reports/view/22230> vom 1.2.2019, *The Himalayan Times*: <https://thehimalayantimes.com/nepal/supreme-court-rules-its-writ-runs-on-military-court/>, 31.1.2019.

⁵ Im November 2011 empfahl das Kabinett die Begnadigung von Bal Krishna Dhungel, weil dessen Tat „politisch motiviert“ gewesen sei. (*Amnesty international*: Nepal – The Search for Justice, 2013 / *Amnesty International*, Report 2012, Mai 2012).

⁶ *Amnesty International/Human Rights Watch/International Commission of Jurists*: Nepal: Need Effective Steps to Enforce Court Verdicts, 20.4. 2017 / *Amnesty International* Report 2917/18.

⁷ Siehe als Beispiel für viele Berichte: *The Kathmandu Post*: "Murder-convict Dhungel gets Presidential Pardon", <https://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-05-29/murder-convict-dhungel-gets-presidential-pardon.html> (29.5.2018)

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**

2. Straflosigkeit in Verbindung mit dem Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission und der Verschwundenenkommission

Das Problem der Straflosigkeit bei schweren Menschenrechtsverletzungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und sexualisierter Kriegsgewalt besteht jedoch nicht nur in Einzelfällen, sondern ist auch strukturell verankert in den Transitional Justice Mechanismen Nepals, sowie in dem ihnen zugrunde liegenden Gesetz, dem sogenannten *Enforced Disappearances Enquiry, Truth and Reconciliation Commission Act*.⁸

Nach wiederholten Versuchen, gemäß der Friedensvereinbarungen von 2006 den Prozess zur Wahrheitsfindung und Versöhnung zu institutionalisieren, trat Mitte Mai 2014 schließlich das Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission (*Truth and Reconciliation Commission, TRC*) und der Verschwundenenkommission (*Commission of Investigation on Enforced Disappeared Persons, CIEDP*) in Kraft.⁹

Das Gesetz zur Wahrheits- und Versöhnungskommission und zur Verschwundenenkommission (auch „TRC-Gesetz“) stieß allerdings von Beginn an auf massive Kritik der internationalen Gemeinschaft und der nepalesischen Zivilgesellschaft. Es wurde kritisiert, dass das Gesetz ohne Transparenz, ohne Beteiligung von Opfergruppen und ohne öffentliche Diskussion verabschiedet worden war. Weiterhin wurde scharf kritisiert, dass das Gesetz gegen internationales Recht verstoße, wie u.a. das *Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR*, feststellte,¹⁰ da das Gesetz Amnestien auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen vorsieht und im Gesetz die Mediation zwischen Opfern und Tätern eine spätere juristische Aufarbeitung auch bei schwersten Verstößen ausschließt.

Auch das dazu angerufene Oberste Gericht (*Supreme Court*) Nepals hatte 2015 geurteilt, dass einzelne Bestimmungen des TRC-Gesetzes nicht rechtmäßig seien und geändert werden müssten. Die Regierung lehnte die höchstrichterliche Entscheidung ab und reichte erneut Klage beim Obersten Gericht ein. Seither wird sowohl von der internationalen Gemeinschaft, als auch von nepalesischen Menschenrechts- und Opferorganisationen eine Änderung des TRC-Gesetzes gefordert.¹¹ Große Teile der internationalen Gemeinschaft haben die Zusammenarbeit mit den Kommissionen bisher strikt abgelehnt, solange das ihnen zugrunde liegende TRC-Gesetz nicht geändert werde und Amnestien

⁸ Der *Enforced Disappearances Inquiry, Truth and Reconciliation Commission Act (TRC Act)* wurde am 25. April 2014 vom nepalesischen Parlament verabschiedet und am 11. Mai 2014 vom Präsidenten in Kraft gesetzt. Erst danach wurde der endgültige Gesetzestext veröffentlicht. Vorschläge und Einwände von Opfergruppen, Anwälten und Organisationen der Zivilgesellschaft blieben unberücksichtigt (*Setopati – Nepal’s Digital Newspaper* 23.5.2014).

⁹ Siehe Fußnote 8

¹⁰ *UN-OHCHR Technical Note on the Nepal Act on the Commission on Investigation of Disappeared Persons, Truth and Reconciliation* (Mai 2014)

¹¹ Siehe etwa: *International Commission of Jurists (ICJ): Nepal: Government must implement landmark Supreme Court decision against impunity*, [https://www.icj.org/nepal-government-must-implement-landmark-supreme-court-decision-against-impunity/Asian Human Rights Commission: Government should amend Transitional Justice Act in line with Supreme Court and international standards \(29.8.2018\)](https://www.icj.org/nepal-government-must-implement-landmark-supreme-court-decision-against-impunity/Asian-Human-Rights-Commission: Government should amend Transitional Justice Act in line with Supreme Court and international standards (29.8.2018), http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-CWS-39-001-2018/), <http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-CWS-39-001-2018/>

für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen ausgeschlossen würden.¹²

Die beiden Kommissionen begannen dennoch im April 2016 mit ihrer Arbeit, klagten jedoch auch selbst von Beginn an über mangelnde Kooperation seitens der Regierung, ein mangelndes Budget und ein unklares Mandat. Ende 2018 hatte die Wahrheits- und Versöhnungskommission mehr als 60000 Fälle gesammelt, die Verschwundenen-Kommission 3000 Fälle. Eine Bearbeitung der Fälle fand jedoch bisher nicht statt und es besteht vollkommene Unklarheit darüber, wie eine derart hohe Zahl an Fällen bearbeitet werden soll.¹³ Besonders wenig zufrieden stellend ist auch die Aufarbeitung von MR-Verletzungen, die Frauen betreffen, und darunter besonders Fälle von sexualisierter Kriegsgewalt.¹⁴

Anfang Februar 2018 verlängerte die nepalesische Regierung das Mandat der beiden Kommissionen ohne jegliche Reformen per Verordnung um ein weiteres Jahr bis zum 9.2.2019, was auf starke Kritik aus der lokalen Zivilgesellschaft und Proteste der internationalen Gemeinschaft stieß, da die bereits 2014 bekannten Probleme des Gesetzes und der Aufarbeitung im Ganzen nicht korrigiert wurden.¹⁵ Auch die neueren Vorschläge der Regierung seither entsprechen nicht internationalen Standards und werden daher von großen Teilen der nepalesischen Zivilgesellschaft abgelehnt, die dies in einem Statement vom 6.2.2019 erneut öffentlich machten. Dabei wird besonders kritisiert, dass die Opfer und die Öffentlichkeit nicht in die Neugestaltung des Gesetzes einbezogen würden, dass die Besetzung der Ämter der Kommissionen politisch unabhängig, transparent und auf Grundlage der individuellen Qualifikation erfolgen müsse, und dass eine Verlängerung des Mandats der Kommissionen ohne eine grundsätzliche Reform und Umsetzung des vom Supreme Court 2015 angemahnten Ausschlusses von Amnestien nicht sinnvoll sei.¹⁶

Die nepalesische Regierung hat seither grundsätzliche Bereitschaft gezeigt, das den Kommissionen zugrunde liegende Gesetz zu ändern, hat aber auch weiterhin die Passagen, die nicht internationalem Recht entsprechen, in Entwürfen weiterhin nicht entsprechend geändert und Amnestien nicht

¹² Siehe etwa das klare Statement des Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): Nepal: Position on UN support to the *Commission on Investigation of Disappeared Persons and the Truth and Reconciliation Commission*, 16. Februar 2016, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/Nepal_UN%20osition_supportTRC_COIDP_Feb2016.pdf

¹³ *Amnesty International Report 2017/18*

¹⁴ Siehe z.B. *Trial International*: Report to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Submission on the 6th Periodic Report submitted by Nepal 71 Session (22 October 2018 – 9 November 2018), https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/NPL/INT_CEDAW_CSS_NPL_32563_E.pdf (September 2018)

¹⁵ Siehe: *Accountability Watch Committee, Informal Sector Service Center (INSEC), Justice and Rights Institute (JuRI-Nepal), Civil against Blanket Amnesty, Women for Human Rights (WHR), Human Rights Joint Forum, Civil Rights Association Nepal (CRAN), Advocacy Forum – Nepal* et al., Press Release 8.2.2018: Serious objection to the Government's decision to extend the tenure of the Transitional Justice commissions without amending the law. Call for 'amendments to the law in line with Supreme Court decisions' and 'reconstitution of the Commissions that have failed to exercise their mandate', <http://www.advocacyforum.org/press-statement/2018/PressStatementonextensionTRCCIEDP-Eng-8Feb018.pdf> (8.2.2018)

¹⁶ *Informal Sector Service Centre (INSEC), Advocacy Forum, Collective Campaign for Peace (COCAP), Accountability Watch*, sowie weitere namhafte nepalesische NGOs: Rights groups and CSOs demand a credible transitional justice process in Nepal, 6.2.2019.

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**

ausgeschlossen. Die bisherigen Entwürfe der Regierung stehen daher weiterhin unter scharfer Kritik.¹⁷

In dieser Situation fassten mehrere Botschaften von EU-Ländern in Nepal, die US-Botschaft in Nepal sowie die Vertretungen der UNO und der EU-Mission am 24.1.2019 die in den Augen der westlichen internationalen Gemeinschaft notwendigen Schritte in einem gemeinsamen Statement zusammen:

The undersigned members of the international community welcome the Government of Nepal's efforts to move forward with a comprehensive and credible transitional justice process that can bring Nepal's peace process to a conclusion. Noting the looming expiration of the mandates of the Truth and Reconciliation Commission and the Commission for the Investigation of Enforced Disappeared Persons, as well as the upcoming fourth anniversary of the 2015 Supreme Court ruling that affirmed certain requirements for transitional justice processes, we encourage the government to clarify to the public its plans to take the transitional justice process forward in 2019. The undersigned support a number of principles for transitional justice in Nepal. In particular, we support a Nepali-designed, Nepali-led process that is consistent with the 2007 and 2015 judgements of Nepal's Supreme Court and the country's obligations under international law. We are united in the view that without broad public trust in the process, Nepal will not be able to bring closure to the wounds and grievances that persist from the conflict era, nor be able to complete the peace process. To achieve this, we encourage the government to engage in broad-based, meaningful consultation with conflict victims, civil society and wider stakeholders that allows space and time to discuss and address issues raised before action is taken and helps shape a course of further action that reflects the will of the people. These members of the international community are also united in the view that any solution should have the needs of victims at its heart. Only then can the peace process move forward on a strong foundation. (...) (Embassy of Australia, Embassy of Germany, Delegation of the European Union, Embassy of Finland, Embassy of France, Embassy of Norway, Embassy of Switzerland, Embassy of the United Kingdom, Embassy of the United States of America, United Nations in Nepal)¹⁸

Anfang Februar 2019 wurden die Mandate der Kommissionen selbst um ein weiteres Jahr verlängert, allerdings ohne, dass das TRC-Gesetz geändert worden wäre.¹⁹ Die Mandate der bisherigen Mitglieder der beiden Kommissionen wurden dabei aber nicht verlängert, so dass die Kommissionen derzeit faktisch nicht besetzt sind.

Am 11. Februar 2019 haben *Amnesty International*, die *International Commission of Jurists (ICJ)* und *TRIAL International* die Regierung erneut aufgefordert, diese Gelegenheit zu nutzen, um den TJ-Prozess partizipativ, nachhaltig und nach internationalen Menschenrechtsstandards zu gestalten:

¹⁷ Siehe z.B. *Amnesty International/International Commission of Jurists/TRIAL International: Preliminary Comments: Draft Bill to Amend the Act on Commission on Investigation of Disappeared Persons, Truth and Reconciliation*, 2018, Juli 2018; *Amnesty International: Nepal: Draft bill on transitional justice falls short of international law and standards*, 20.7.2018.

¹⁸ *Embassy of Australia, Embassy of Germany, Delegation of the European Union, Embassy of Finland, Embassy of France, Embassy of Norway, Embassy of Switzerland, Embassy of the United Kingdom, Embassy of the United States of America, United Nations in Nepal*, <http://un.org.np/headlines/transitional-justice-statement-international-community>: "Transitional Justice: Statement by the international community" (24.1.2019)

¹⁹ Siehe z.B. *International Centre for Transitional Justice (ICTJ)*, 31.1.2019: <https://www.ictj.org/news/government-provide-term-extension-transitional-justice-bodies-not-officials-commissions>. Detaillierte Kommentierungen des Gesetzes zur Verlängerung der Mandate der Kommissionen durch die internationale und lokale Zivilgesellschaft liegen noch nicht vor, Statements sind aber im Februar/März 2019 zu erwarten.

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**

*This is a great opportunity for Nepal to learn from its past, as well as experiences from other post-conflict societies, that the credibility of transitional justice process ultimately lies on the integrity, competence, independence and expertise of the commissioners. The independence of the Commission, together with a legal framework in accordance with international law, will make or break the success of the commitment to guarantee justice, truth and reparation. (...) The process for appointing new commissioners must be transparent and open to public scrutiny. Victims and civil society must have a robust opportunity to propose and vet candidates.*²⁰

Bei der Neubesetzung der Kommissionen steht dennoch zu erwarten, dass diese erneut von den politischen Parteien bestimmt und nach Parteienproporz erfolgen wird. Die Opferverbände drängen weiter darauf, diesen Prozess transparent und partizipativ zu gestalten und die Mitglieder der Wahrheits- und Versöhnungskommission und der Verschwundenenkommission nach Qualifikation und Neutralität auszuwählen.²¹

3. Straflosigkeit bei exzessiver Gewalt gegen Demonstrant*innen im Verfassungskonflikt seit 2015

Nicht nur in Bezug auf die während des bewaffneten Konflikts begangenen MR-Verletzungen, sondern auch in den Verfassungskonflikten der letzten Jahre bleibt Straflosigkeit ein gravierendes Problem in Nepal.

Im September 2015 wurde nach einem langjährigen Diskussionsprozess die neue, föderative, Verfassung Nepals promulgiert.²² Die Verfassung warf alte Konfliktlinien und von einigen ethnischen Gruppen beklagte strukturelle Marginalisierungen erneut auf. Nepal weist eine hohe Heterogenität verschiedener Volksgruppen auf, die sich auf das gesamte Staatsgebiet verteilen. Über Jahrhunderte hinweg wurden zentrale Bereiche wie Politik, Verwaltung und Militär jedoch von einigen wenigen Gruppen dominiert.²³ Gegen diese Situation gehen immer wieder Angehörige verschiedener Gruppen vor, zuletzt im Terai²⁴, wo große Teile der Bevölkerung gegen Teile der neuen Verfassung Nepals protestierten, durch die sie sich diskriminiert und in ihren Menschenrechten eingeschränkt sahen. Nach der Verabschiedung der Verfassung gingen daher vor allem Vertreter*innen der relativ

²⁰ Amnesty International, International Commission of Jurists (ICJ), TRIAL International: Nepal: Transitional Justice process must be brought on the right track, 11.2.2019, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA3198362019ENGLISH.pdf>

²¹ Siehe etwa: *Kathmandu Post*: „Despite Reservations, Parties have their way on transitional justice appointments“: <https://kathmandupost.com/national/2019/09/11/despote-reservations-parties-have-their-way-on-transitional-justice-appointments> (11.9.2019)

²² Eine offizielle englische Übersetzung der Verfassung Nepals durch das Justizministerium findet sich hier: http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-07/Constitution-of-Nepal_-_English_-_with-1st-Amendment_2_0.pdf.

²³ Die herrschende Elite wird vor allem von Angehörigen der Bahun, Chetri und Newars gestellt. Vor allem männliche Vertreter aus Zentralnepal innerhalb dieser Gruppen halten die politische Macht im Land.

²⁴ Mit Terai wird das im Süden des Landes an Indien grenzende Flachland bezeichnet.

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**

großen Volksgruppen der Madeshi und Tharu gegen die neue Konstitution auf die Straße.²⁵ Bei diesen Demonstrationen, die besonders 2015 und 2016 im Terai²⁶ stattfanden, wurden viele Menschen verletzt und mehrere Dutzend Menschen getötet.²⁷ Auch im März 2017 starben im Distrikt Saptari erneut drei Personen durch den Einsatz von Schusswaffen der Sicherheitskräfte.²⁸

Im August 2016 wurde eine Kommission eingesetzt, die Fälle exzessiver Gewalt durch nepalesische Sicherheitskräfte bei Demonstrationen gegen die Verfassung und weitere Vorfälle bei Protesten im Terai im Jahr 2015 untersuchen sollte. Der Bericht, den diese Kommission erstellt hat, wurde bisher nicht veröffentlicht, so dass es der Zivilgesellschaft noch nicht möglich war, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen, den Opfern keine Gerechtigkeit widerfahren ist und die Menschenrechtsverletzungen ungeahndet geblieben sind.²⁹

4. Straflosigkeit bei Folter in Polizeigewahrsam

Folter und andere Misshandlungen im Polizeigewahrsam sind nach wie vor weit verbreitet.³⁰ Gefangene werden eingeschüchtert und Geständnisse erzwungen. Von 1212 befragten Häftlingen im Polizeigewahrsam berichteten im Jahr 2016 17,2 Prozent, sie seien gefoltert worden.³¹ Auch Minderjährige sind gefährdet. Von 357 in 2016 interviewten Jugendlichen gaben 17,4 Prozent an, gefoltert oder misshandelt worden zu sein.³²

Nepal ist seit 1991 Vertragsstaat des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*United Nations Convention against Torture*). Der Beitritt zum Fakultativprotokoll der Anti-Folterkonvention steht noch aus (*United Nations Optional Protocoll to the Conention against Torture*).

²⁵ Laut Zensus von 2011 machen Madeshi mit rund 5,5 Mio. rund 20% der Gesamtbevölkerung aus, ca. 1,74 Mio. wurden als Tharu registriert (vgl. Population Monograph of Nepal 2014:Vol. II Social Demography). Forderungen der beiden Gruppen überschneiden sich teilweise, unterscheiden sich aber in anderen Fragen, zum Beispiel besteht Konkurrenz im Anspruch auf einige Gebiete. Dazu handelt es sich sowohl bei den Madeshi als auch bei den Tharu keineswegs um homogene Bevölkerungsgruppen. Die Madeshi und Tharu sind beispielsweise in eine Vielzahl von Kasten und Subkasten unterteilt und auch in Bezug auf ihre politische Zugehörigkeit äußerst heterogen. Auch bei den Tharu gibt es verschiedene Subgruppen und wechselnde politische Zugehörigkeiten zu verschiedenen ethnisch basierten politischen Parteien und Aktionsbündnissen.

²⁶ Siehe z.B.: *International Crisis Group: Nepal's Divisive Constitution: An Existential Crisis*, 4 April 2016, <https://www.crisisgroup.org/file/82/download?token=k1qlhquX>

²⁷ Als Beispiel von vielen Berichten siehe etwa: *Asian Human Rights Commission: Nepal: Impunity and Violence growing uncontrolled in Terai*, (11.9.2015), <http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-STM-152-2015/>.

²⁸ *Amnesty International: Investigation urgently needed after security forces shoot protesters dead*, 7.3.2017

²⁹ *Human Rights Watch: Nepal: Publish Commission Report on Terai Violence* (21.12.2017), <https://www.hrw.org/news/2017/12/21/nepal-publish-commission-report-terai-violence>

³⁰ Für aktuelle Fälle siehe etwa *Asian Human Rights Commission*: <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-003-2019/> (Januar 2019) sowie *Advocacy Forum*: <http://advocacyforum.org/downloads/pdf/press-statement/2019/joint-letter-nepal-a3T.pdf> (22.1.2019) und *Asian Human Rights Commission*: <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-047-2018/>. Für weitere Falldokumentationen siehe die Webseite der *Asian Human Rights Commission*: www.ahrc.org.

³¹ *Advocacy Forum*, *Continuing Torture During 2015*, Juni 2016.

³² *Advocacy Forum*, *Annual Torture Report Launched*, 14.9.2017.

Das neue Strafgesetzbuch Nepals (*Criminal Code*), das am 18. August 2018 in Kraft trat, enthält erstmals Bestimmungen, die für Folter und andere Misshandlungen eine Haftstrafe von bis zu 5 Jahren oder eine Geldstrafe von 50000 Nepalesische Rupien (NRP), ca. 400 Euro, vorsieht.³³ Die Tatsache, dass nach jahrelangen Forderungen der lokalen Zivilgesellschaft und der internationalen Gemeinschaft Folter als Straftatbestand im nepalesischen Recht festgeschrieben ist, wurde von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen begrüßt. Allerdings wird kritisch betrachtet, dass entsprechende Fälle nur bis zu 6 Monaten nach der Folter gemeldet werden können, obschon es nach internationalen Standards für Folter keine Meldefrist geben sollte. Ebenso wird angemerkt, dass eine Geldstrafe von umgerechnet 400 Euro für wohlhabende Angeklagte oder Angeklagte mit starker politischer Unterstützung sehr niedrig ist und die Gefahr von faktischer Straflosigkeit befördern könnte.

5. Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen und Mädchen

Für Frauen und Mädchen sind die Einforderung ihrer Rechte und der Zugang zu rechtsstaatlichen Strukturen und Verfahren besonders erschwert. Insbesondere, wenn sie einer der in Nepal marginalisierten Gruppen angehören, wie etwa Dalits, Adivasi, ethnische Minderheiten, LGBTQI, Menschen mit Behinderung, Menschen in einigen entlegenen Gegenden, droht ihnen häufig eine Mehrfachdiskriminierung bei der Aufarbeitung von gegen sie verübten Menschenrechtsverletzungen.

Frauen und Mädchen leiden in Nepal unter vielfältiger Diskriminierung und oftmals Gewalt. Dazu zählen etwa häusliche Gewalt, Vergewaltigungen, Früh- und Zwangsheirat, Arbeitsausbeutung, Menschenhandel, Mitgiftmorde oder auch Gewalt wegen des Vorwurfs der „Hexerei“. Auch die Praxis, Frauen und Mädchen während der Menstruation den Zugang zu Wohnhäusern zu verwehren und sie zu zwingen, in Hütten oder Ställen zu übernachten, ist weiterhin weit verbreitet. Dadurch werden Frauen Gefahren durch Brand und Rauchvergiftungen, Schlangenbisse, Erfrierungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Obwohl der *Supreme Court* Nepals diese als „chaupadi“ bekannte Praxis bereits 2005 für ungesetzlich erklärt hatte, wird sie weiterhin fortgesetzt.³⁴ Alleine im Januar 2019 berichtete die nationale Presse in Nepal von 4 Toten, die dieser Praxis zum Opfer fielen. Dies löste in Nepal eine erneute Diskussion zur mangelnden Bereitschaft der Regierung aus, diese Praxis

³³ <http://www.humanrights.asia/news/forwarded-news/AHRC-FAT-009-2018/>

³⁴ Als Beispiel für viele Berichte siehe etwa: „Verbannt wegen Menstruation. 19-jährige stirbt an Schlangenbiss“, *Stern* vom 10.7.2017: <https://www.stern.de/gesundheit/nepal--frau-stirbt-waehrend-chaupadi-an-schlangenbissen-7532080.html>, *The Guardian*: „Woman in Nepal dies after being exiled to outdoor hut during her period“ (12.1.2018), <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jan/12/woman-nepal-dies-exiled-outdoor-hut-period-menstruation>. Allerdings beginnen Frauen auch, sich gegen diese Praxis zu wehren: siehe etwa *Nepali Times* vom 2.2.2017: Periods of Banishment. Women in western Nepal are starting to refuse to be thrown out of the house once a month (<http://archive.nepalitimes.com/article/nation/women-speaking-out-against-chaupadi,3518>).

zu bekämpfen und die Rechte von Frauen und Mädchen zu schützen, die dieser ungesetzlichen Praxis unterworfen werden und die Täter*innen zur Rechenschaft zu ziehen³⁵.

Gewalt gegen Frauen, einschließlich Vergewaltigungen, insbesondere gegen Frauen aus marginalisierten Gruppen bleibt häufig ungesühnt. Anzeigen bei der Polizei sind noch immer die Ausnahme. Wie eine Stichprobenuntersuchung der Regierung aus dem Jahr 2012 zeigte, suchten weniger als 1% der Frauen, die Gewalt erfahren haben, Hilfe bei Polizei, Sozialarbeiter*innen oder Anbieter*innen von Gesundheitsdiensten.³⁶ Traditionelle Vorbehalte, Stigmatisierung, Armut, Unkenntnis über die eigenen Rechte und ein Mangel an Schutz bei einer Anzeige stehen einer Strafverfolgung ebenso im Wege wie die Angst vor weiterer Gewalt und die häufige Weigerung der Polizei, eine Anzeige überhaupt aufzunehmen bzw. die Vorwürfe ernst zu nehmen.³⁷

6. Strafflosigkeit bei Verletzung von Menschenrechten durch Kastendiskriminierung

Zwar ist das Kastensystem in Nepal offiziell abgeschafft. Dennoch berichten noch immer Menschenrechtsinstitutionen wie die *Asian Human Rights Commission (AHRC)*, nepalesische Medien und NGOs von der allgegenwärtigen Gewalt gegen Dalits. So konstatierte beispielsweise die *Asian Human Rights Commission* im Juni 2018:

*In the name of different cultural practices, Dalits are not allowed to enter temples and some religious centers. Many indigenous ethnicities, who prefer to eat beef during their cultural festivals, are arrested and detained in the charge of killing ox or cow during their cultural festivals. Ill-treatment of Dalit and Madhesi detainees in police custody continues unabated. For years, NGOs have documented that detainees from these communities are proportionally more likely to be subjected to torture or ill-treatment than those of the privileged communities.*³⁸

Sowohl die *Asian Human Rights Commission (AHRC)*³⁹, als auch die Menschenrechtsbeobachtung *NepalMonitor*⁴⁰ sowie andere Organisationen berichten regelmäßig über Fälle, in denen Angehörige der Dalits wegen Nutzung eines Brunnens, Betreten eines Tempels, Verweigerung sexueller

³⁵ Siehe als Beispiel etwa *Himalayan Times* „Nepal Urged to crack down on menstruation huts after fourth death in a month“, <https://thehimalayantimes.com/nepal/nepal-urged-to-crack-down-on-menstruation-huts-after-fourth-death-in-a-month/> (5.2.2019)

³⁶ *Office of the Prime Minister and Council of Ministers: A Study on Gender-Based Violence Conducted in Selected Rural Districts of Nepal*, November 2012; zitiert in: Nepal – Submission to the United Nations Human Rights Committee – 110th Session of the United Nations Human Rights Committee (10 March – 28 March 2014), *Amnesty International*, Februar 2014.

³⁷ Ein typisches Beispiel machte die *Asian Human Rights Commission (AHRC)* am 20. Juli 2017 bekannt (Nepal: An eleven year old girl raped and banished from the village after found to be pregnant): Ein elfjähriges Mädchen aus dem Distrikt Bhojpur wurde im Dezember 2016 von ihrem Nachbarn vergewaltigt. Als sich im Juni 2017 herausstellte, dass sie schwanger war, wurde das Mädchen von der Dorfversammlung aus dem Ort verbannt, da ihre Mutter eine Angehörige der Dalits war. Nur mit Hilfe des Frauen- und Kinderbüros des Distriktes gelang es, den mutmaßlichen Täter verhaften zu lassen (*Asian Human Rights Commission (AHRC)*, 20.7.2017).

³⁸ *Asian Human Rights Commission: NEPAL: Deeply engrained racial discrimination continues* (6.6.2018).

<http://www.humanrights.asia/news/alrc-news/ALRC-CWS-001-2018/>

³⁹ *Asian Human Rights Commission*: www.ahrc.org.

⁴⁰ *NepalMonitor*: <https://nepalmonitor.org>

Annäherungen, oder Heirat mit nicht-Dalits gewaltsam angegriffen oder aus ihrem Dorf vertrieben werden und nicht selten zu Tode kommen.⁴¹

Diese Fälle bleiben oft ungeahndet, werden von Polizei und Justiz in Nepal zu wenig aufgenommen und nicht ernsthaft untersucht und die Täter*innen bleiben damit häufig straflos.

⁴¹ Siehe etwa: *Asian Human Rights Commission (AHRC)*: "NEPAL: Dalits barred from entering temple in Bara district" (11.5.2018), <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-027-2018/>, AHRC: „Nepal: Fingers chopped off after a Dalit tried to worship on non-Dalit land“, <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-028-2017/> (5.6.2017); AHRC: "Nepal: Dalit woman beaten after rejecting illicit sexual relationship", <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-004-2018/> (9.1.2018).

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**

Empfehlungen an die Bundesregierung und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Die deutsche Bundesregierung und die Abgeordneten des Bundestages mögen auf die nepalesische Regierung einwirken, dass die folgenden Empfehlungen an die nepalesische Regierung umgesetzt werden und diese auch bei Regierungsverhandlungen ansprechen. Nepal ist seit Anfang 2018 für zwei Jahre Mitglied des UN-Menschenrechtsrates und sollte daher an seine besondere Verantwortung gegenüber den Menschenrechten erinnert werden.

Die deutsche Bundesregierung und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sollten sich dafür einsetzen, dass

- die an Nepal gerichteten Empfehlungen der Vereinten Nationen umgesetzt werden, insbesondere im Hinblick auf das Länderprüfverfahren (*Universal Periodic Review, UPR*) (2011 und 2015), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESR*), den Internationalen Pakt über politisch-bürgerliche Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*) und die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, CEDAW*);
- Straflosigkeit in Nepal beendet wird, indem u. a. die im bewaffneten Konflikt (1996–2006) und während der Verfassungskonflikte (seit 2015) begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen nach internationalen Standards aufgearbeitet werden, und die Opfer sowie die Öffentlichkeit in diese Aufarbeitung transparent und aktiv eingebunden werden;
- das der Wahrheits- und Versöhnungskommission zugrunde liegende Gesetz von 2014 (*Enforced Disappearances Enquiry, Truth and Reconciliation Commission Act*) überarbeitet wird, so dass es internationalen Menschenrechtsstandards genügt und Amnestien in Fällen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, schweren Menschenrechtsverletzungen und sexualisierter Kriegsgewalt nicht möglich sind;
- Nepal das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention (*Optional Protocol, Convention against Torture, OP-CAT*) unterzeichnet und ratifiziert, und die Foltergesetzgebung im nepalesischen Recht den internationalen Standards anpasst;
- der Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen in Nepal verstärkt wird, indem die Regierung Nepals deren Schutz gewährleistet und die Staaten der Europäischen Union die EU-Leitlinien zu Menschenrechtsverteidiger*innen in Nepal aktiv umsetzen und fördern;

12

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

- Nepal das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (*Rome Statute of the International Criminal Court*) unterzeichnet und ratifiziert;
- die Regierung Nepals bei Wiederaufbau und Hilfsgüterverteilung nach Katastrophen Menschenrechtsprinzipien wie Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht berücksichtigt;
- Abgeordnete des Deutschen Bundestages sich auf ihren Reisen in Nepal durch Gespräche mit Menschenrechtsverteidiger*innen, mit der Nationalen Menschenrechtskommission, Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der nepalesischen Regierung ein eigenes Bild von der Menschenrechtssituation in Nepal machen sowie Menschenrechtsverteidiger*innen unterstützen.

Stand: September 2019

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**