

Eine Demokratie ist nur möglich, wenn die Straflosigkeit endet

Zur gegenwärtigen Menschenrechtslage in Nepal

Bijay Raj Gautam

2006 endete der Krieg in Nepal. 13.000 Tote waren zu beklagen, Tausende wurden Opfer von Folter und sexueller Gewalt. Seitdem sucht das Land seinen Weg hin zu einer Demokratie. Doch bis heute werden Menschenrechtsverletzungen aus den Zeiten des Konfliktes nicht aufgearbeitet. Bis heute herrscht Straflosigkeit. Ein Zustand, den Menschenrechtsaktivisten immer wieder beklagen. Zu ihnen zählt auch Bijay Raj Gautam. Er ist geschäftsführender Vorstand der nepalischen Menschenrechtsorganisation *Informal Sector Service Centre* (INSEC). Für ihn steht fest, dass eine echte Demokratie erst möglich ist, wenn die Straflosigkeit endet und Gerechtigkeit geschaffen wird. Bijay Raj Gautam skizziert die Herausforderungen, die damit verbunden sind, die falschen Versprechen der Regierung und die Forderungen der Menschenrechtsgruppen.

Im April 2006 wurde der nepalische König durch die Demokratiebewegung gestürzt. Die Monarchie wurde abgeschafft und Nepal zur Republik erklärt. Zuvor hatten im November 2005 die Sieben-Parteien-Allianz (SPA) und die Kommunistische Partei Nepals (Maoisten) ein 12-Punkte-Abkommen beschlossen. Dieses hatte die beiden maßgeblichen politischen Kräfte im Land zusammengebracht, die gegen das Regime des Königs protestiert und einen politischen Dialog initiiert hatten, der den Friedensprozess ins Rollen brachte. Im November 2006 wurde dann das Friedensabkommen (*Comprehensive Peace Agreement* – CPA), von der SPA-Regierung und den Maoisten unterzeichnet. Der jahrzehntelange, bewaffnete Konflikt war hiermit offiziell beendet. Im Januar 2007 trat die Übergangsverfassung in Kraft.

Während des bewaffneten Konflikts zwischen dem Staat und den Maoisten, der von 1996 bis 2006 andauerte, wurden über 13.000 Menschen getötet, mehr als 900 Menschen „ver-

schwanden“, Tausende wurden festgenommen und/oder gefoltert, Tausende wurden Opfer sexueller Gewalt und Tausende vertrieben.¹ Im Jahr 2004 wurde Nepal von der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen über erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwinden (*UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*) zum Land mit der höchsten Zahl „Verschwundener“ durch staatliche Sicherheitskräfte erklärt. Gleichzeitig wurden Tausende von Menschen von den Maoisten entführt, Kinder indoktriniert und in die maoistische Armee zwangsrekrutiert. Trotzdem ist bis heute nichts unternommen worden, um das Problem der Straflosigkeit anzugehen, derer sich während des Konflikts beide Seiten sicher waren.

Nach den Wahlen zur zweiten Verfassunggebenden Versammlung (*Constituent Assembly* – CA) im November 2013 bildeten die beiden stärksten Parteien, der Nepali Kongress und die Kommunistische Partei Nepal (Vereinigte Marxisten-Leninisten) eine neue

Koalitionsregierung. Die Vereinigte Kommunistische Partei Nepals-Maoisten (*Unified Communist Party of Nepal-Maoist* – UCPN-M), welche als größte Partei aus den ersten Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung 2008 hervorgegangen war, rutschte auf den dritten Platz ab. Dieses Ergebnis wurde als öffentliche Ablehnung aufrührerischer, maoistischer Ideen gedeutet, wie beispielsweise Föderalstaaten auf der Basis ethnischer Zugehörigkeit zuzuschneiden oder einen einzigen *Madesh*-Staat (*single Madesh*) im südlichen Tiefland Nepals zu schaffen.

Andauernde Straflosigkeit

Nepal befindet sich gegenwärtig in einer Übergangsphase; auf dem Weg zu Demokratie und Frieden. Das Thema Straflosigkeit ist seit dem Erfolg der Volksbewegung für Demokratie im Jahr 1990 eines der Hauptanliegen von Menschenrechtsverteidigern in Nepal. Trotzdem wurde das Thema von Seiten des Staates innerhalb des vergangenen Jahrzehnts nicht aufge-

Thema Straflosigkeit und Recht auf Nahrung

griffen. Auch heute ist die Regierung nicht wirklich dazu bereit, Straflosigkeit auf der politischen Ebene anzusprechen. Dies führt dazu, dass Täter, die in der Vergangenheit schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben, geradezu ermutigt werden, öffentliche Ämter zu bekleiden und ihre Straffreiheit zu genießen. Obwohl nach der Machtübernahme durch den damaligen König Gyanendra im Jahr 2005 das demokratische Mehrparteiensystem im Jahr 2006 durch die Demokratiebewegung wiederhergestellt wurde, sind die Parteien nicht dazu bereit, sich mit der langjährigen Kultur der Straflosigkeit im Land auseinanderzusetzen.

Das amtierende Parlament hat das von der Regierung vorgelegte Gesetz zur Wahrheitsfindungs- und Versöhnungskommission (*Truth and Reconciliation Commission Act* – TRC), gebil-

ligt. Der Präsident verabschiedete das Gesetz am 11. Mai 2014, das sofort in Kraft trat. Die endgültige Fassung des Gesetzestextes wurde erst nach der Verabschiedung durch den Präsidenten veröffentlicht. Eine Reihe von Opfergruppen, Anwälten und Organisationen der Zivilgesellschaft haben Bedenken in Bezug auf das Gesetz hervorgebracht, die ausgeräumt werden müssen, bevor sie sich am Prozess beteiligen werden. Die vier wichtigsten Kritikpunkte sind (1) das Mandat der Kommission, eine Mediation zwischen Opfern und Tätern selbst in Fällen von schweren Menschenrechtsverletzungen durchzuführen zu können (Abschnitt 22); (2) das Verbot jeglicher rechtlicher Schritte bei Mediationsfällen (Abschnitt 25 (2) (a)); (3) das Mandat der Kommission, Amnestien auch bei Verbrechen nach

internationalem Recht und schweren Menschenrechtsverletzungen empfehlen zu können (Abschnitt 26); (4) die Nichtanerkennung der Rechte der Opfer auf Entschädigung (Abschnitt 2 (e) und 23).

Solange das Gesetz nicht dahingehend geändert wird, dass die vier genannten Hauptkritikpunkte ausgeräumt sind, werden das TRC-Gesetz und die Kommission über erzwungenen Verschwinden nicht internationalen Standards entsprechen und somit die Straflosigkeit weiterhin fördern. Menschenrechtsaktivisten haben das Gesetz als Amnestiegesetz bezeichnet, da sie fürchten, dass die Vorschriften verwendet werden, um die Opfer zu überreden einer Versöhnung zuzustimmen. Oder aber die Kommission einfach entscheidet, einigen Tätern Amnestie zu ge-

INSEC betreibt eine Datenbank mit über 14.000 Konfliktopferprofilen in Nepal

Quelle: INSEC



währen. Obwohl die Regierung bekräftigt², dass die Bestimmungen für Amnestie schwere Menschenrechtsverletzungen ausschließen, bleiben Menschenrechtsorganisationen misstrauisch, da nicht klar definiert wird, was eine schwere Menschenrechtsverletzung ausmacht.

Es braucht eine Aufarbeitung von unten

Die Wahrheits- und Versöhnungskommission soll die Wahrheit über Verbrechen aus der Konfliktzeit herausfinden und aufarbeiten sowie dafür sorgen, dass entsprechende Empfehlungen effektiv umgesetzt werden. Dies betrifft auch Empfehlungen der strafrechtlichen Verfolgung von Tätern, was für die Opfer von großer Bedeutung ist, ebenso Empfehlungen eines angemessenen Strafmaßes für Täter. Die Ergebnisse einer außergerichtlichen Wahrheitskommission unterstützen die gerichtlichen Bemühungen bei der Durchführung erfolgreicher Ermittlungen und tragen unterstützend zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen bei.³ Allerdings wird das TRC-Gesetz in großen Teilen von Menschenrechtsverteidigern kritisiert, da es weder mit internationalen Standards übereinstimmt noch Urteile des Obersten Gerichtshofs von Nepal⁴ berücksichtigt, und somit völlig scheitern würde, zum einen die Täter vor Gericht zu stellen und zum anderen Wiedergutmachung für die Opfer zu gewährleisten. Aus diesem Grund scheint die Wahrheits- und Versöhnungskommission gegenwärtig eher ein Aushängeschild der Regierung zu sein, als dass dadurch die Schmerzen der Opfer endlich anerkannt würden.

Bis zum heutigen Tag haben Täter in Nepal immer wieder versucht, innerhalb der Gesellschaft die Annahme zu etablieren, dass die Wiederaufnahme von Fällen vergangener Menschenrechtsverletzungen zu einer unnötigen Spaltung der Gesell-

schaft führe und die Gefahr von Unruhen erhöht werde. Menschenrechtsverteidiger widersprechen diesem Standpunkt. Ihrer Meinung nach sollte es selbstverständlich sein, dass der Staat auf die Stimmen der Bevölkerung hört, die niemals eine Generalamnestie und dadurch eine Ausweitung der Kultur der Straflosigkeit zulassen würde. Das Ende der Straflosigkeit sollte deshalb von der Basis ausgehend durch einen *Bottom-up*-Ansatz unterstützt werden, sodass die gesamte Gesellschaft ihre eigene Situation in Betracht ziehen und geeignete Schritte in Richtung Wahrheitssuche, Vergebung, Wiedergutmachung und Wiedereingliederung einschlagen kann.

Ineffektive Umsetzung

Nepal ist Vertragsstaat von 24 UN-Verträgen und anderen Menschenrechts- und internationalen Völkerrechtsverträgen, einschließlich der sogenannten *Big Seven*-Verträge sowie der Genfer Konventionen von 1949. Allerdings sind die zeitnahe Berichterstattung an die betreffenden Organe – insbesondere die UN-Vertragsorgane –, die Umsetzung der Abschließenden Betrachtungen der Vertragsorgane sowie andere Verpflichtungen des Staates, die mit den Verträgen verbunden sind, Schlüsselbereiche, in denen sich Nepal verbessern sollte. Ebenso gibt es eine Reihe von Verträgen, wie beispielsweise das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere Abkommen, die Nepal schnellstmöglich ratifizieren sollte, um besser gegen Straflosigkeit vorgehen zu können und den Aufbau eines Rechtsstaates zu fördern.

Auch Menschenrechtsorganisationen vertreten die Meinung der Bürger Nepals, dass beide Konfliktparteien dazu tendieren, das Thema Übergangsjustiz beiseitezuschieben und somit das Klima der Straflosigkeit an-

zuheizen. Trotz eigeninitiiierter Kampagnen, angeführt von den Menschenrechtsorganisationen Nepals, um das wachsende Problem der Straflosigkeit anzugehen, gibt es wenige Anzeichen dafür, dass die Regierung angemessene Maßnahmen ergreifen würde, um die Verantwortlichen von schweren Menschenrechtsverletzungen vor Gericht zu bringen und eine Rechenschaftspflicht zu etablieren. Die Zusagen, welche die Parteien im Zuge der demokratischen Bewegung gemacht haben, Mechanismen zu etablieren, die anhand einer umfassenden Autorität und breiten Gerichtsbarkeit verübte Straftaten eingehend untersuchen und Ergebnisse wirksam umsetzen, sind noch nicht verwirklicht worden.

Die Regierung missachtet die Forderungen von Menschenrechtsorganisationen

Die Regierung und die politischen Parteien scheinen blind gegenüber ihren eigenen Verpflichtungen zu sein, schnell Mechanismen zu etablieren, die sich durch Übergangsmaßnahmen für Frieden, Gerechtigkeit und demokratische Regierungsführung der Straflosigkeit in verschiedenen Bereichen annehmen. In der Vergangenheit bildete die Regierung eine hochrangige Untersuchungskommission (*Rayamajhi Commission*), die den Gräueltaten, die während des königlichen Regimes verübt wurden, auf den Grund gehen sollte. Allerdings waren sowohl das Mandat als auch die Vorgehensweise dieser Kommission intransparent. Zudem versäumte die Regierung, die Empfehlungen der Kommission effektiv umzusetzen. Einige besorgniserregende Aspekte in Bezug auf die verfahrenstechnischen und operativen Aspekte der Kommission weisen darauf hin, dass die Behörden die Gerechtigkeit politischer Zweckmäßigkeit geopfert haben. Des Weiteren sind die Funktionsweise der Kommission, ihre Zuständigkeit und auch die Strafmaße, die für die Täter empfohlen wurden,

fraglich, denn sie stellen keine adäquate Reaktion auf das Problem der Straflosigkeit dar und schaffen keine Gerechtigkeit für die Opfer. Außerdem ist zu beklagen, dass die Regierung ihren Bericht zur genannten Kommission bis heute noch nicht veröffentlicht hat.

Die Missachtung der Stimmen nationaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen seitens der Regierung, ihre Missachtung internationaler Rechtsstandards sowie die eklatante Missachtung ihres eigenen Versprechens, Gerechtigkeit für die Konfliktpfer zu erlangen, wurde sehr deutlich, als die Regierung jene Männer zu Oberbefehlshabern der Armee beziehungsweise der Polizei ernannte, die während des Konfliktes an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren. Ebenso ist ein ehemaliger Abgeordneter der Verfassunggebenden Versammlung und Vertreter der UCPN-M weiterhin auf freiem Fuß, obwohl er durch den Obersten Gerichtshof wegen Mordes verurteilt wurde.

In einem anderen Fall musste ein Mann sein Leben lassen, der in einem Hungerstreik seine letzte Möglichkeit sah, rechtliche Schritte gegen die Mörder seines Sohnes einzufordern. Im Jahre 2004 wurde Nanda Prasad Adhikaris Sohn gefoltert und von maoistischen Kadern erschossen. Nur ein paar Tage später begann der Kampf der Familie für Gerechtigkeit, als diese eine polizeiliche Beschwerde einreichte, die die Untersuchung des Falls forderte. Ganga Maya, die Ehefrau des Verstorbenen, hatte ihren Hungerstreik zusammen mit ihrem Mann begonnen. Nach dem Tod ihres Mannes wurde sie zwangsernährt; ihr Gesundheitszustand bleibt ernst.

Nachdem die Ämter über ein Jahr lang unbesetzt waren, ernannte die Regierung erst vor kurzem endlich den Hauptkommissar und weitere Mitglieder der Nationalen Menschenrechtskommission (NHRC).

Die Kommission, die durch die Übergangsverfassung von 2007 von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu einem Verfassungsorgan aufgewertet wurde, steht nun vor der gewaltigen Aufgabe, das Problem der Personalbesetzung zu lösen und zu gewährleisten, dass die Regierung ihre Empfehlungen befolgt. Die Nationale Menschenrechtskommission beklagt, dass die Regierung bis jetzt nur ihre Empfehlungen in Bezug auf Kompensationszahlungen erfüllt hat, nicht aber jene für Strafverfolgung.

Das wachsame Auge der Zivilgesellschaft

Auch nach dem Ende des bewaffneten Konflikts arbeiten NRO (Nichtregierungsorganisationen) weiterhin daran, Frauen, Kinder, Dalits, Janajatis und andere marginalisierte und benachteiligte Gruppen zu stärken, zum Beispiel im Hinblick auf das Thema Menschenrechte. Ihre Führungskompetenzen werden gestärkt, sodass sie in der Folge selbst für ihre Rechte bei den betroffenen Behörden eintreten können. Ein weiterer Erfolg solcher Initiativen seitens der Menschenrechtsorganisationen ist ein gesteigertes Bewusstsein der lokalen Bevölkerung für Menschenrechte. Abgesehen davon sind die Menschen vor Ort nun vermehrt in der Lage, sich zu behaupten und ihren Anspruch auf staatliche Leistungen einzufordern und davon zu profitieren.

Eine Vielzahl von Opfergruppen protestierte gegen die Amnestieregelungen des TRC-Gesetzes und reichte eine Petition beim Obersten Gerichtshof ein, in der um eine Änderung dieses Gesetzes ersucht wird. Durch Bemühungen von NRO wurden außerdem bestehende Gesetze überarbeitet und neue Gesetze eingeführt. Zudem haben NRO mit regelmäßigen Berichten zu mehr öffentlichem Bewusstsein für die aktuelle Menschenrechtssituation im Land beigetragen.

Fazit und Empfehlungen

Die Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich INSEC, erkennen die Notwendigkeit an, darüber aufzuklären, dass eine demokratische Staatsführung nicht möglich ist, solange die Straflosigkeit in der Gesellschaft andauert und Gerechtigkeit verweigert wird. Die Erfahrungen nepalischer Menschenrechtsverteidiger zeigen, dass der Kampf für Gerechtigkeit in jedem Land an erster Stelle stehen sollte, denn dieser trägt entscheidend zur Stärkung der Demokratie sowie zur Umsetzung von Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit bei. Wann immer Gerechtigkeit in größerem Umfang verweigert wird, führt dies zu erhöhter Straflosigkeit, die wiederum das Leid der Opfer in einer komplexen Art und Weise verstärkt. In diesem Zusammenhang sollte die nepalische Regierung ihre eigenen Versprechen umsetzen, und zwar bezüglich der Wahrung und Förderung von Menschenrechten, der Errichtung von Rechtsstaatlichkeit und dem Ende der Straflosigkeit. Dafür:

- müssen die Urteile des Obersten Gerichtshofs, der die Regierung aufgefordert hat, die internationalen Menschenrechtsstandards zu beachten, befolgt und die Gerichtsurteile unparteiisch implementiert werden.
- müssen die Empfehlungen der Nationalen Menschenrechtskommission nicht nur in Bezug auf die finanzielle Entschädigung der Opfer, sondern auch in Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung der Täter implementiert werden. Denn den Opfern widerfährt allein durch eine finanzielle Entschädigung durch die Regierung keine Gerechtigkeit, solange die eigentlichen Täter von jeglicher rechtlichen Verantwortung einschließlich Geldstrafen ausgeschlossen sind.
- muss die politische Bereitschaft garantiert werden, eine effektive

Wahrheits- und Versöhnungskommission und eine Kommission zur Untersuchung der Verschwundenen zu bilden. Der Gesetzestext zu den Kommissionen muss so geändert werden, dass Befürchtungen der Menschenrechtsgemeinschaft über die Fähigkeit, der Organe Gerechtigkeit zu liefern, ausgeräumt werden.

- muss ein effektiver Zeugen- und Opferschutz etabliert werden, der Zeugen und Opfer ermutigt, den Kontakt mit der Wahrheits- und Versöhnungskommission zu suchen, und sie in den Prozess der Übergangsgerechtigkeit einbezieht.
- müssen Folter und das Verschwindenlassen unter strafrechtliche Verfolgung gestellt werden, um sicherzustellen, dass in Zukunft kein Beamter auf Grund der Durchführung von „Dienstpflichten“ freigesprochen werden kann. Für die Opfer muss der Weg geebnet werden, um rechtliche Schritte einzuleiten.
- müssen Opfer sexueller Gewalt während des Konfliktes ermutigt werden, ihre Fälle zur Anzeige zu bringen. Opfer von sexueller Gewalt müssen als Konfliktopfer betrachtet werden und ihre Fälle mit höchster Vertraulichkeit und Dringlichkeit behandelt werden.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Tessa Pariyar*

Kontakt

Informal Sector Service Centre
(INSEC)
Kalanki, Syuchatar
P.O. Box 2726, Kathmandu,
Nepal

Tel: +977-1-4278770
Fax: +977-1-4270551

Email: bijaya@insec.org.np
Website: www.inseconline.org

Opfer von Menschenrechtsverletzungen (Januar-Juni 2014)							
Art der Menschenrechtsverletzung	durch nicht-staatliche Akteure ⁵				durch staatliche Akteure		
	Frauen	Männer	LGBTI ⁶	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Entführung	10	12		22			
Festnahme & Folter					4	33	37
Schläge	30	56		86	13	19	32
Kinderrechtsverletzungen	406	49		455			
Todesfälle in Haft					1	1	2
Verletzung der WSK-Rechte ⁷	2	5		7			
Menschenverachtendes Verhalten	6	13	4	23			
Verletzungen	12	33		45	3	11	14
Mord	81	68		149		4	4
Rassistische Diskriminierung	19	25		44			
Verletzung des Rechts auf Versammlungsfreiheit	1	5		6	11	34	45
Drohungen	8	22		30	5	5	10
Frauenrechtsverletzungen	1645			1645			
Gesamtsumme	2220	288	4	2512	37	107	144

Quelle: INSEC record

Zum Autor

Bijay Raj Gautam ist geschäftsführender Vorstand der nepalischen Menschenrechtsorganisation *Informal Sector Service Centre* (INSEC), mit der er sich seit über 15 Jahren im Rahmen von Kampagnen, Dokumentationen, Lobbyarbeit und Gesetzesprüfungen für den Schutz und die Erhaltung von Menschenrechten in Nepal einsetzt. Zudem engagiert sich der Autor in länderübergreifenden Menschenrechtsnetzwerken, wie der *Solidarity for Asian People's Advocacy*, der *ICC Coalition* und des *South Asian Forum for Human Rights* und bekleidet dort führende Positionen.

Endnoten

¹ Vgl. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Nepal Conflict Report*, October 2012, Executive Summary, www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHR_Nepal_Conflict_Report2012.pdf

² Vgl. Govt to SC: *TRC Act doesn't grant amnesty to serious offenders* (<http://nepalhumanrights.com/2014/07/1965.html>)

³ Vgl. „*Truth and justice mechanisms: Ensuring accountability and sustainable peace and democracy in Nepal*“, Louis Arbour, United Nations High Commissioner for Human Rights, Kathmandu, 22. Januar 2007

⁴ Am 1. Juni 2007 entschied der Oberste Gerichtshof von Nepal über eine Vielzahl von Fällen gewaltsamen Verschwindens und forderte die Regierung auf, Gesetze zu erlassen, die das Verschwindenlassen unter Strafe stellen und die das neue Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen berücksichtigen. Gleichermaßen erklärte der Oberste Gerichtshof am 2. Januar 2014 die Verordnung zum TRC-Gesetz für verfassungswidrig und forderte die Regierung auf, den Gesetzestext internationalen Standards entsprechend zu ändern. Allerdings wurde die gleiche Verordnung mit nur wenigen Änderungen in Kraft gesetzt.

⁵ Die nicht-staatlichen Akteure umfassen alle gesellschaftlichen Gruppierungen und Einzelpersonen und sind daher sehr divers. Dazu gehören organisierte kriminelle Gruppen, Gangs, Familienangehörige von Opfern usw.

⁶ LGBTI steht für Homosexuelle, Bisexuelle und Transgender. Im Zeitraum der Erhebung von INSEC für staatliche Akteure nicht erfasst.

⁷ WSK-Rechte umfassen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.