

# Missachtung der Rechtsstaatlichkeit in Nepal

Eine große Bedrohung für Frieden und Sicherheit

Mandira Sharma

**In seinem Bestreben, die Menschenrechte im eigenen Land zu schützen und zu fördern, steht Nepal vor zwei wesentlichen Herausforderungen: Das ist zum einen der Kampf gegen die Straflosigkeit jener, die während des zehnjährigen Konflikts seit 1996 Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Zum anderen ist dies die Missachtung der Rechtsstaatlichkeit, die bis heute anhält. Dass der nepalische Staat Straflosigkeit anhaltend duldet, bedeutet eine beständige Bedrohung der durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte anerkannten „angeborenen Würde“ sowie der „gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Bürger.“<sup>1</sup>**

Das Problem der Straffreiheit ist nicht neu in Nepal. Gesetze und Strukturen, die auf der religiösen Hindu-Philosophie aufbauen, haben lange Zeit die rechtliche Grundlage dafür geliefert, Tätern aus der herrschenden Klasse oder aus oberen Kasten Straffreiheit zu gewähren. Die Gleichheit vor dem Gesetz ist jedoch formal schon längere Zeit in den nepalischen Verfassungen sowie in mehreren von Nepal ratifizierten, multilateralen Menschenrechtsverträgen verankert. In der Realität besteht jedoch eine Kluft zwischen diesen formalen Versprechen und der gängigen Praxis – was Anlass zu großer Sorge ist. Die nepalische Gesellschaft versuchte bereits in mehreren Volksprotesten, die Situation zu ändern und die Gleichheit vor dem Gesetz zu sichern, blieb aber bisher erfolglos.

Nepal blickt auf einen zehn Jahre andauernden, internen bewaffneten Konflikt zurück, der erst 2006 endete. Der Übergang in eine friedenssichernde, demokratische Gesellschaftsordnung kann nur gelingen, wenn das Vermächtnis der vergangenen Menschenrechtsverletzungen aufgearbeitet wird. Menschenrechtsverletzungen wurden während des Konfliktes von beiden Konfliktpar-

teien begangen. Der *Nepal Conflict Mapping Report* des UNOHCHR (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) beschäftigt sich mit mehr als 30.000 Dokumenten, die mit Fällen von Menschenrechtsverletzungen in Zusammenhang stehen und weist darauf hin, dass bis zu 9000 Fälle identifiziert wurden, die nach internationalen Standards als Verbrechen gelten<sup>2</sup>. Die Strafverfolgung dieser Verbrechen empfiehlt er ausdrücklich.

Vertragsorgane der UN, allen voran der Menschenrechtsausschuss, warfen der nepalischen Regierung bezüglich ihrer Verpflichtung, Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und zu verfolgen, Versagen vor. Zuvor hatte eine Reihe von Opfern, die die lokalen Rechtswegen bereits erfolglos ausgeschöpft hatte, ihre Klagen bei der UN vorgebracht. Sowohl das Berufungsgericht als auch das Oberste Gericht von Nepal haben die nepalische Regierung bei verschiedenen Anlässen angewiesen, Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Die Regierung ignoriert jedoch beständig die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, schützt die TäterInnen und missachtet das Recht der Opfer auf Gerechtigkeit und Wiedergutmachung. Letzteres ist eine essenzielle

Grundlage für jede friedliche und demokratische Gesellschaft.

Nach Nepals Strafrechtssystem ist es die Pflicht des Staates, mutmaßliche Verbrechen zu untersuchen. Mit dieser Pflicht ist die Polizei betraut. Nachdem die Polizei die Ermittlungen durchgeführt und Beweise gesammelt hat, präsentiert sie diese einem Staatsanwalt. Dieser entscheidet auf Grundlage der Beweislast, ob Anklage erhoben werden kann oder nicht. Wenn die Entscheidung für eine Anklageerhebung fällt, geht der Fall vor Gericht. Das bedeutet, dass Opfer nur auf dem Umweg über die Polizei, nicht aber direkt vor Gericht gehen können.

In vielen Fällen von Menschenrechtsverletzungen bleibt die Polizei jedoch untätig und unterlässt Untersuchungen oder Beweisaufnahmen. Mehr als 128 Anzeigen, FIR (*First Information Reports*), die bei verschiedenen Distrikt-Polizeistationen von Opfern eingereicht wurden, ohne jemals weiterverfolgt zu werden, sprechen für sich. Keine dieser Anzeigen zog eine strafrechtliche Untersuchung nach sich.<sup>3</sup> Die Weigerung der Polizei, die Anzeigen vorgebrachter Menschenrechtsverletzungen aufzunehmen, setzt das Gerichtsverfahren

schon vor seinem Beginn matt. Denn ohne Anzeige ist eine Strafverfolgung nicht möglich. Dieses Problem besteht für sämtliche Menschenrechtsverletzungen, die während und nach dem Konflikt begangen wurden. Es wurde eine Vielzahl von „Gründen“ vorgebracht, um Fälle von Menschenrechtsverletzungen strafrechtlich nicht verfolgen zu müssen. Einige von ihnen werden in diesem Artikel vorgestellt.

### Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen

Um ihrer Pflicht zur Untersuchung von Straffällen im Zusammenhang mit Menschenrechten nicht nachkommen zu müssen, schiebt die Polizei Gründe vor, mit denen sie ihre Handlungsunfähigkeit beteuert. Zum Beispiel führt sie an, dass es keine Gesetze gebe, die bestimmte Menschenrechtsverletzungen wie Folter und gewaltsames Verschwindenlassen kriminalisieren. Ohne diese Gesetze fehle ein verfahrensrechtlicher Leitfaden, der den Untersuchungsablauf und die Höhe des Strafmaßes festlegt. In sämtlichen Fällen der Anschuldigung von Folter und Verschwindenlassen lehnt die Polizei die Aufnahme und Untersuchung von Beschwerden daher ab. Außerdem weigert sie sich, Anzeigen für Fälle von Vergewaltigung aufzunehmen, die während der Konflikt-Ära stattgefunden haben, und Untersuchungen in die Wege zu leiten. Hierfür beruft sie sich auf den gesetzlich festgelegten Zeitraum von 35 Tagen nach Tathergang, innerhalb dessen die Tat zur Anzeige gebracht werden muss.

In all diesen Belangen hat das Oberste Gericht von Nepal die Regierung schon vor vielen Jahren aufgefordert, entsprechende Gesetze zu erlassen.<sup>4</sup> Dieser Aufforderung ist die Regierung bis heute nicht nachgekommen. Bisher wurden keine Maßnahmen ergriffen, die dazu beitragen, die Täter und Täterinnen der Gerechtigkeit zuzuführen und den Opfern Rechtsmittel an die Hand zu geben.

### Mangelnde Kompetenzen des Strafrechtssystems

Das Strafrechtssystem von Nepal sieht keine Situation vor, in der der Staat Verbrechen begeht. Es regelt lediglich Verbrechen, die gegen den Staat gerichtet sind. In einer Reihe von Fällen von Menschenrechtsverletzungen sind die Familien der Opfer mit Hilfe von Organisationen wie dem *Advocacy Forum* an das Gericht herangetreten, um einen Gerichtsbeschluss zu ersuchen, der die Polizeibehörden zwingt, Anzeigen aufzunehmen und Fälle zu untersuchen. Darüber hinaus ersuchten sie Gerichtsentscheidungen für die Staatsanwaltschaft. Die Gerichte haben daraufhin Entscheide gegen Polizei und Staatsanwälte erlassen und die Untersuchung aller vorgebrachten Menschenrechtsverletzungen zur Hauptpflicht der Polizei erklärt. Sofern die Beweislage eindeutig ist, müssen die Vertreter der Anklage seither die angezeigten Fälle weiterverfolgen. Gleichwohl sind solche Entscheide, selbst die vom Obersten Gericht von Nepal, beständig ignoriert worden.<sup>5</sup> Stattdessen legen Polizei und Justiz weiterhin ein unerschütterliches Widerstreben an den Tag, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Diese beharrliche Missachtung von Gerichtsentscheiden durch die Polizei und Vertreter der Anklage hat das Ansehen der Richter schwer untergraben. Die Gerichte haben dieses Problem bereits mehrfach thematisiert.<sup>6</sup>

### Untersuchungskommissionen für Menschenrechtsverletzungen

Dass Fälle von Menschenrechtsverletzungen weder untersucht, noch strafrechtlich verfolgt werden, wird mitunter damit begründet, dass „Sonderuntersuchungen“ erforderlich seien, da das Strafgerichtsbarkeitssystem dafür zu wenig Kompetenzen aufweise. Für diese „Sonderuntersuchungen“ müssten eigens Ad-hoc-Untersuchungskommissionen eingerichtet werden. Die Erfahrungen aus Nepal und andernorts

zeigen, dass Untersuchungskommissionen (COI, *Commission of Inquiry*), die als Ad-hoc-Mechanismen zur Klärung von Menschenrechtsverletzungen eingesetzt wurden, dazu beitragen, die Forderungen des Volkes nach Verantwortlichkeit zu entschärfen.<sup>7</sup> Im Rückblick auf mehr als drei Dutzend solcher COIs liegt jedoch der Schluss nahe, dass diese Kommissionen in Nepal letztlich eher dazu beitragen, die Straflosigkeit zu stärken, als sie zu besiegen.<sup>8</sup>

Obwohl unmittelbar nach dem Ende des Konflikts eine Untersuchungskommission (bekannt als *Rayamajhi*-Kommission) eingerichtet wurde, die die Empfehlung aussprach, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, ist bis heute keine einzige Person gerichtlich belangt worden. Das ist als Versagen der Regierung zu werten und war ein erstes Zeichen dafür, dass sich das schon vor der Konflikt-Ära herrschende Klima der Straflosigkeit weiter fortsetzen würde.<sup>9</sup>

Mit Blick zurück in Nepals Geschichte fällt auf, dass es ein ähnliches Ereignis bereits schon mal gegeben hat. 1990 wurde ebenfalls eine Untersuchungskommission (bekannt als *Mallik*-Kommission) eingesetzt, die die Menschenrechtsverletzungen gegen die Volksbewegung aus demselben Jahr aufklären sollte. Auch hier wurden die Empfehlungen der Kommission nicht verwirklicht. Ihr Bericht wurde nicht einmal veröffentlicht. Viele argwöhnten, dass die Entscheidung der Regierung, nicht nach den Vorgaben der *Mallik*-Kommission zu handeln, den Samen der Straffreiheit in das nach 1990 eingeführte demokratische Regime pflanzte, das den Boden für den Konflikt vorbereitete. Dutzende andere, später eingerichtete Kommissionen erlitten dasselbe Schicksal.

### Verantwortung wird abgewälzt

Um der strafrechtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen aus der Konflikt-Ära auszuweichen, verweist die Polizei gerne auf die noch zu bil-

denden Mechanismen der Übergangsjustiz – sprich die Wahrheitskommission und die Untersuchungskommission für gewaltsames Verschwindenlassen – und verschiebt somit die Zuständigkeiten. Die Einrichtung dieser vorläufigen Gerichtsmechanismen ist jedoch eine Ergänzung des Strafrechtssystems, kein Ersatz. Die gezielten Versuche der Polizei, Fälle, die mit dem bestehenden Strafrechtssystem zu lösen wären, auf die zukünftige Übergangsjustiz umzuleiten, sind somit nicht rechtmäßig. Die Polizei gibt sich jedoch resistent und lehnt es selbst dann ab, aktiv zu werden, wenn die Anordnung zur Strafverfolgung oder Verhaftung vom Obersten Gericht oder anderen Gerichten kommt. Die Ansicht, dass diese Fälle von der noch einzurichtenden Wahrheitskommission behandelt werden müssten, teilen auch die meisten Exekutivvertreter.

Das Oberste Gericht hat diese Begründung für die Verweigerung von Untersuchungen wiederholt und ausdrücklich zurückgewiesen.<sup>10</sup> In Übereinstimmung mit dem Obersten Gericht hat auch der UN-Menschenrechtsausschuss – ungeachtet der baldigen Existenz von Mechanismen der Übergangsjustiz – auf die Notwendigkeit von Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung im Falle mutmaßlicher Menschenrechtsverbrechen hingewiesen.<sup>11</sup>

Es gibt ernste Bedenken, dass Nepals vorgeschlagene Mechanismen der Übergangsjustiz nicht dafür genutzt werden, Frieden und Gerechtigkeit zu schaffen, sondern als Mittel für eine Amnestie.

### Übergangsjustiz in der Kritik

Als Mechanismen der Übergangsjustiz hat die Regierung von Nepal bereits zwei Kommissionen, eine Wahrheits- und Versöhnungskommission und eine Untersuchungskommission für gewaltsames Verschwindenlassen, eingerichtet. Dies geschah allerdings auf Basis eines Gesetzes, welches vor Gericht angefochten wurde. Der Fall ist noch im-

mer anhängig. Führende Menschenrechtsaktivisten und Opfergruppen haben immer wieder ihre Stimme gegen bestimmte Abschnitte des Gesetzes erhoben, die sie als Verletzung der internationalen Verpflichtungen Nepals und der Entscheidungen des Obersten Gerichtes von Nepal ansehen. Darum haben sie entschieden, sich an den Kommissionen nicht zu beteiligen, sondern stattdessen das mangelhafte Gesetz und den Prozess für die Ernennung der Kommissionsmitglieder anzufechten.<sup>12</sup>

Der Gesetzentwurf für die beiden Kommissionen zur Untersuchung des Schicksals der verschwundenen Personen und zur Wahrheitsfindung und Versöhnung, das TRC-Gesetz (*Truth and Reconciliation Commission Bill*), lag im April 2014 dem Parlament vor. Mehrere seiner Bestimmungen verstoßen gegen Nepals Verpflichtungen nach internationalem Recht einschließlich solcher im Rahmen des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Die Parteien blockierten alle Bestrebungen der Parlamentarier, den Gesetzentwurf durch Diskussionen oder Änderungsvorschläge weiterzubringen. Die wichtigsten Parteien wiesen ihre Parlamentarier an, gemäß der Parteilinie abzustimmen (*party whip*). Das Gesetz wurde um Mitternacht verabschiedet, ohne die Anliegen der Opfer und Menschenrechtsverteidiger zu berücksichtigen.

Bereits im März 2013, lange bevor das TRC-Gesetz verabschiedet wurde, hatte der Präsident eine Verordnung zur Einrichtung von Mechanismen für eine Übergangsjustiz erlassen. Diese „TRC-Verordnung“, die ohne die Konsultation von Opfern oder Menschenrechtsorganisationen zustande kam, wurde schnell als verfassungswidrig angefochten. Außerdem verletzte sie die internationalen Verpflichtungen des Landes. Am 2. Januar 2014 erklärte das Oberste Gericht die TRC-Verordnung als verfassungswidrig und verlangte Änderungen, die die internationalen Standards berücksichtigen. Zentrale Forderungen des Obersten Gerichtes waren:

- a) Es muss zwei separate Kommissionen geben – eine Wahrheits- und Versöhnungskommission und eine Kommission, die sich mit den Fällen des Verschwindenlassens befasst.
- b) Das neue Gesetz muss Amnestie für jene, die an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, verbieten.
- c) Jedes Urteil, das Amnestie gewährt, muss einen Prozess der Opferkonsultation enthalten und erfordert die Zustimmung des Opfers.<sup>13</sup>

Die Forderungen des Obersten Gerichtes schufen einen Rahmen, mit dem die neue Regierung eine Gesetzgebung für die beiden Kommissionen in voller Übereinstimmung mit internationalen Standards hätte einführen können. Stattdessen brachte die Regierung die unveränderte TRC-Verordnung am 29. Januar 2014 als Gesetzentwurf wieder vor das Parlament. Solche Taktiken untergraben die Rechtsstaatlichkeit in Nepal.

Das TRC-Gesetz wurde am 25. April 2014 verabschiedet. In seiner gegenwärtigen Form verletzt es eindeutig die internationalen Menschenrechtsgesetze sowie die Forderungen des Obersten Gerichtes vom 2. Januar 2014.<sup>14</sup> MenschenrechtsverteidigerInnen und Opfer haben ihre Einwände vor allem zu den folgenden Abschnitten des Gesetzes vorgebracht und diese vor Gericht angefochten:

Erstens gewährt das Gesetz den beiden Kommissionen weitreichende Befugnisse, selbst in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen eine Streitschlichtung zwischen Opfern und Täter durchzuführen (Abschnitt 22). Ferner können die Kommissionen alternative gerichtliche Maßnahmen in Fällen, bei denen eine Streitschlichtung stattgefunden hat, ausschließen (Abschnitt 25(2)(a)).

Zweitens haben die beiden Kommissionen die willkürliche Macht, eine Amnestie zu empfehlen, einschließ-

lich in solchen Fällen, die Verbrechen nach internationalem Recht und andere schwere Menschenrechtsverletzungen beinhalten (Abschnitt 26).

Drittens versäumt das TRC-Gesetz, Taten strafrechtlich zu verfolgen, die Verbrechen nach internationalem Recht darstellen. Darüber hinaus ist das System unzulänglich, wenn es darum geht, Fälle den Strafverfolgungsmechanismen zuzuweisen.

Zuletzt verfehlt das TRC-Gesetz, die Opferrechte auf Wiedergutmachung zu beachten (Abschnitt 2(e) und 23).

## Die Rolle der Nationalen Menschenrechtskommission

Die Nationale Menschenrechtskommission, NHRC (*National Human Rights Commission*), hat das Mandat, Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und der Regierung Empfehlungen auszusprechen. In einer Reihe von Fällen von Menschenrechtsverletzungen hat die NHRC der Regierung empfohlen, strafrechtliche Untersuchungen anzustellen und gerichtlich gegen Täter vorzugehen. Allerdings wurden diese Empfehlungen von der Regierung ignoriert. Außerdem haben Menschenrechtsverteidiger beklagt, dass es diverse Versuche gab, die Arbeit und Unabhängigkeit der NHRC zu untergraben.

## Schlussfolgerung

Für schwere Menschenrechtsverletzungen wie Folter, gewaltsames Verschwindenlassen, Massenhinrichtungen und sexuellen Missbrauch gibt es keine Rechtfertigung. Nepal hat die Verpflichtung, seine Fälle von Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und die Täter strafrechtlich zu belangen. Es ist die Pflicht des Staates, alle rechtlichen, administrativen und gerichtlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diejenigen, die für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, der Gerichtsbarkeit zuzuführen. Ob Nepal

tatsächlich zu seinen Verpflichtungen steht, ob es bereit ist, die tief verwurzelten Probleme von sozialer Ungleichheit, Exklusion und mangelnder Rechtsstaatlichkeit anzugehen, wird sich daran zeigen, ob die TäterInnen für ihre Vergehen verantwortlich gemacht werden. Wenn es in dieser Angelegenheit keinen Fortschritt gibt, bedeutet dies, dass auch die Umsetzung von Gleichheit, Frieden und

### Zur Autorin

Mandira Sharma ist Rechtsanwältin und Präsidentin der nepalischen Menschenrechtsorganisation *Advocacy Forum*. Für ihren Einsatz für die Menschenrechte in Nepal erhielt sie 2007 von *Human Rights Watch* den *Human Rights Defenders Award*.

### Endnoten

- <sup>1</sup> Preamble, *The Universal Declaration of Human Rights*
- <sup>2</sup> OHCHR, *Nepal Conflict Report*, 2012
- <sup>3</sup> Siehe Human Rights Watch und Advocacy Forum, *Waiting for Justice. Unpunished Crimes from Nepal's Armed Conflict*, [advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/waiting-for-justice-sep-10.pdf](http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/waiting-for-justice-sep-10.pdf). Siehe auch Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, Dezember 2011, sowie: Advocacy Forum und Human Rights Watch, *Waiting for Justice: Unpunished Crimes from Nepal's Armed Conflict*, September 2008.
- <sup>4</sup> Rabindra Prasad Dhakal on behalf of Rajendra Prasad Dhakal v. Nepal Government, Home Ministry and Others (Case No. 3775/2055), 1. Juni 2007, Rajendra Ghimire v. The Government of Nepal, Supreme Court of Nepal, Judgement of 17 December 2007, Sapana Pradhan Malla v. Government of Nepal, *Nepal Law Reporter 2065*, Volume 11, S. 1358–1366.
- <sup>5</sup> Siehe den Fall von Maina Sunuwar: Advocacy Forum: *Separating Facts from Fiction*, 2010, [advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/maina-english.pdf](http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/maina-english.pdf).
- <sup>6</sup> Siehe zum Beispiel den Fall von Arjun Lama: *Decision of the Nepal Supreme Court in Writ No. 1094/2068 concerning stay order*, 21 Juni 2011.
- <sup>7</sup> Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston,

Demokratie im Land zurückbleibt. Die Anzahl der von der Polizei aufgenommenen Anzeigen von Menschenrechtsverletzungen wird in der Zukunft ein Maß dafür sein, ob Nepal im Kampf um die Menschenrechte voranschreitet.

*Aus dem Englischen übersetzt von Annemarie Willjes und Diana Ludwig*

Report to the General Assembly, UN Doc. A/HRC/8/3, 2. Mai 2008; *Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Juan E. Mendez, Report to the General Assembly, UN Doc. A/HRC/19/61, 18. Januar 2012.

<sup>8</sup> International Commission of Jurist (ICJ), Commission of Enquiries in Nepal: *Denying Remedies, Entrenching Impunity*, Juni 2012.

<sup>9</sup> Siehe Advocacy Forum, Nepal: *Transitional Justice at the Crossroads*, Januar 2014, S. 3.

<sup>10</sup> Human Rights Watch and Advocacy Forum, *Indifference to Duty. Impunity for Crimes Committed in Nepal*, Dezember 2010, S. 2, [advocacyforum.org/\\_downloads/indifference-to-duty-english-version.pdf](http://advocacyforum.org/_downloads/indifference-to-duty-english-version.pdf).

<sup>11</sup> United Nations, *List of Issues in Relation to the Second Periodic Report of Nepal*, 21. August 2013, Para.3.

<sup>12</sup> *Statement of Accountability Watch Committee*, Februar 2015.

<sup>13</sup> *Republica*, SC Rejects TRC Ordinance Over Blanket Amnesty, 3. Januar 2014, [myrepublica.com/portal/index.php?action=news\\_details&news\\_id=67287](http://myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=67287); siehe auch Advocacy Forum, TRIAL, REDRESS, *Paying Lip Service to Justice — The Newly Adopted TRC Act Breaches International Law and Flouts the Decision of the Supreme Court of Nepal*, Juni 2014, S. 6, [redress.org/downloads/publications/1407TRC\\_Act\\_UN\\_Submission\\_AF\\_TRIAL\\_REDRESS\(June2014\).pdf](http://redress.org/downloads/publications/1407TRC_Act_UN_Submission_AF_TRIAL_REDRESS(June2014).pdf) (Zusammenfassung der Kernelemente der Entscheidung vom 2. Januar 2014).

<sup>14</sup> Siehe Advocacy Forum, TRIAL, REDRESS, *Paying Lip Service to Justice – The Newly Adopted TRC Act Breaches International Law and Flouts the Decision of the Supreme Court of Nepal*, Juni 2014, [redress.org/downloads/publications/1407TRC\\_Act\\_UN\\_Submission\\_AF\\_TRIAL\\_REDRESS\(June2014\).pdf](http://redress.org/downloads/publications/1407TRC_Act_UN_Submission_AF_TRIAL_REDRESS(June2014).pdf).