



AAB Nepal -2012

Datum maart 2012



AAB Nepal -2012

Datum maart 2012

Colofon

Opgesteld door DCM-AT
T- 5612



AAB Nepal -2012

Datum maart 2012

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Colofon | 2 |
| Inhoudsopgave | 3 |
| 1 Landeninformatie | 7 |
| 1.1 <i>Basisgegevens</i> | 7 |
| 1.1.1 Land en volk | 7 |
| 1.1.2 Geschiedenis | 10 |
| 1.1.3 Staatsinrichting | 16 |
| 1.2 <i>Politieke situatie</i> | 18 |
| 1.2.1 Ontwikkelingen sinds mei 2010 | 18 |
| 1.2.2 Unified Communist Party of Nepal–Maoist (UCPN-M) | 26 |
| 1.2.3 Het Nepalese leger | 31 |
| 1.3 <i>Veiligheidssituatie</i> | 32 |
| 1.3.1 Gebrek aan staatsgezag | 32 |
| 1.3.2 De Terai-regio en de Oostelijke Heuvels | 33 |
| 1.3.3 Gewapende groepen | 35 |
| 1.3.4 Veiligheidsincidenten | 36 |
| 1.4 <i>Corruptie</i> | 38 |
| 2 Mensenrechten | 40 |
| 2.1 <i>Juridische context</i> | 40 |
| 2.1.1 Verdragen en protocollen | 40 |
| 2.1.2 Nationale wetgeving | 41 |
| 2.2 <i>Toezicht</i> | 41 |
| 2.2.1 Nationaal toezicht | 41 |
| 2.2.2 Internationaal toezicht | 43 |
| 2.3 <i>Naleving en schendingen</i> | 44 |
| 2.3.1 Vrijheid van meningsuiting | 44 |
| 2.3.2 Vrijheid van vereniging en vergadering | 46 |
| 2.3.3 Vrijheid van godsdienst en overtuiging | 48 |

| | | |
|--------------------|---|-----------|
| 2.3.4 | Bewegingsvrijheid | 49 |
| 2.3.5 | Rechtsgang | 52 |
| 2.3.6 | Arrestaties en detenties | 55 |
| 2.3.7 | Marteling en mishandeling | 57 |
| 2.3.8 | Verdwijningen | 58 |
| 2.3.9 | Buitengerechtelijke executies | 59 |
| 2.3.10 | Doodstraf | 60 |
| 2.4 | <i>Positie van specifieke groepen</i> | 60 |
| 2.4.1 | Vrouwen | 60 |
| 2.4.2 | Minderjarigen | 64 |
| 2.4.3 | Nationale, raciale en etnische minderheden | 67 |
| 2.4.4 | Seksuele minderheden | 70 |
| 2.4.5 | Dienstplicht en desertie | 71 |
| 3 | Migratie | 72 |
| 3.1 | <i>Migratiestromen</i> | 72 |
| 3.2 | <i>Opvang binnenlandse ontheemden</i> | 72 |
| 3.3 | <i>Opvang in de regio</i> | 74 |
| 3.4 | <i>Opvang vluchtelingen in Nepal</i> | 74 |
| 3.5 | <i>Activiteiten van internationale organisaties</i> | 77 |
| Bijlage I | Literatuurlijst | 79 |
| Bijlage II | Verklarende woordenlijst | 88 |
| Bijlage III | Samenstelling van de regering | 90 |
| Bijlage IV | Overzicht kasten- en etnische groepen | 93 |
| Bijlage V | Kaart van Nepal | 94 |



AAB Nepal -2012

Datum maart 2012

Inleiding

In dit algemeen ambtsbericht wordt de situatie in Nepal beschreven voor zover die van belang is voor de beoordeling van asiolverzoeken van personen die uit dit land afkomstig zijn en voor de besluitvorming over de terugkeer van afgewezen Nepalese asielzoekers. Dit ambtsbericht is een actualisering van eerdere algemene ambtsberichten (laatstelijk april 2010¹) over de situatie in Nepal. Het algemeen ambtsbericht beslaat de periode van mei 2010 tot en met februari 2012.

Dit ambtsbericht is gebaseerd op informatie van openbare en vertrouwelijke bronnen. Bij de opstelling is gebruik gemaakt van informatie van verschillende organisaties van de Verenigde Naties, niet-gouvernementele organisaties, vakliteratuur en berichtgeving in de media. Een overzicht van de geraadpleegde openbare bronnen is opgenomen in de literatuurlijst. Bovendien liggen bevindingen ter plaatse en vertrouwelijke rapportages van de Nederlandse vertegenwoordiging in New Delhi en Kathmandu aan dit algemeen ambtsbericht ten grondslag.

In het algemeen ambtsbericht wordt veelvuldig verwezen naar geraadpleegde openbare bronnen. Daar waar dergelijke bronnen zijn vermeld, is de tekst in veel gevallen ook gebaseerd op informatie die op vertrouwelijke basis is ingewonnen.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op recente ontwikkelingen op politiek en veiligheidsgebied. Deze beschrijving wordt voorafgegaan door een overzicht van de recente geschiedenis van Nepal. Ook is een korte passage over de geografie en de bevolking van Nepal opgenomen.

In hoofdstuk drie wordt de mensenrechtensituatie in Nepal geschetst. Na een beschrijving van wettelijke garanties en internationale verdragen waarbij Nepal partij is, komen de mogelijkheden van toezicht op naleving van de mensenrechten aan de orde. Daarna volgt de beschrijving van de naleving dan wel schending van enkele klassieke mensenrechten. Ten slotte wordt de positie van specifieke groepen belicht.

In hoofdstuk vier komt de opvang van ontheemden en vluchtelingen in Nepal aan de orde. Vervolgens worden de activiteiten van internationale organisaties, evenals de positie van UNHCR, behandeld.

¹ Zie: www.rijksoverheid.nl

1 Landeninformatie

1.1 Basisgegevens

1.1.1 Land en volk

Nepal ligt aan de zuidhellingen van het Himalaya-gebergte. Het grenst in het noorden aan de Chinese provincie Tibet en verder aan India. Nepal bestaat van noord naar zuid uit drie geografische gebieden die het land in drie lange stroken verdelen: de Himalaya in het noorden, het heuvelgebied in het midden, en de vlaktes van de Terai in het zuiden. De Terai-regio omvat grofweg de volgende districten: Kanchapur, Kailali, Bardiya, Banke, Dang, Kapilvastu, Rupandehi, Nawalparasi, Chitawan, Parsa, Bara, Rautahat, Sariahi, Mahottari, Dhanusha, Siraha, Saptari, Sunsari, Morang en Jhapa.² Nepal is onderverdeeld in vijf regio's³, 14 zones⁴ en 75 districten.⁵

Bevolking

Nepal heeft ongeveer 26,6 miljoen inwoners.⁶ Het merendeel van de bevolking leeft in rurale gebieden. Ongeveer 13% van de bevolking leeft in de grote steden. De hoofdstad van Nepal is Kathmandu (circa 949.000 inwoners). Andere grote steden zijn Pokhara (circa 225.000 inwoners), Lalitpur (circa 210.000 inwoners), Biratnagar (circa 203.000 inwoners), Birganj (circa 161.000 inwoners), Bharatpur (circa 131.000 inwoners), Dhangadi (129.000) en Dharan (circa 126.000 inwoners).⁷ Bijna de helft (47%) van de bevolking is onder de 18 jaar. Nepal behoort tot de armste landen ter wereld en is het armste land van Zuid-Azië.⁸

Religies

Sinds 15 januari 2007 is Nepal een seculiere staat. Daarvoor was Nepal volgens de Grondwet van 1990 een 'Hindoe Koninkrijk'. Volgens de Nepalese regering is 80% van de bevolking hindoe en 9% boeddhist.⁹ Hierbij dient te worden aangetekend dat het hindoeïsme en het boeddhisme in Nepal lastig te onderscheiden zijn, omdat in

² CIA, *World Factbook Nepal*, geraadpleegd via www.cia.gov op 11 januari 2011. Terai wordt ook wel gespeld als Tarai.

³ De vijf regio's zijn de *Far-Western region (Sudur Pashchimanchal Vikas Kshetra)*, de *Mid-Western region (Madhya Pashchimanchal Vikas Kshetra)*, de *Western region (Pashchimanchal Vikas Kshetra)*, de *Central region (Madhyamanchal Vikas Kshetra)* en de *Eastern regio (Purwanchal Vikas Kshetra)*.

⁴ De veertien zones zijn: Bagmati, Bheri, Dhawalagiri, Gandaki, Janakpur, Karnali, Kosi, Lumbini, Mahakali, Mechi, Narayani, Rapti, Sagarmatha en Seti.

⁵ De 75 districten, verdeeld per regio, zijn:

Far Western: Darchula, Bajhang, Baitadi, Dadeldhura, Doti, Kanchapur, Achham, Bajura en Kailali;

Mid-Western: Humla, Mugu, Dolpa, Jumla, Kalikot, Dailekh, Jajarkot, Rukum, Surkhet, Salyan, Rolpa, Bardiya, Banke, Dang en Pyuthan;

Western: Mustang, Manang, Baglung, Gorakha, Myagdi, Kaski, Lamjung, Parvat, Syangja, Tanahu, Gulmi, Palpa, Arghakhanchi, Kapilvastu, Rupandehi en Nawalparasi;

Central: Rasuwa, Sindhupalchok, Dhading, Chitawan, Nuwakot, Kavre, Makawanpur, Parsa, Bara, Rautahat, Sariahi, Mahottari, Dhanusha, Dolakha, Ramechhap, Sindhuli, Kathmandu, Lalitpur en Bhaktapur;

Eastern: Solukhumbu, Sankhuwasabha, Okhaldhunga, Khotang, Bhojpur, Udayapur, Siraha, Saptari, Sunsari, Morang, Jhapa, Ilam, Panchthar, Terhathum, Dhankuta en Taplejung.

⁶ <http://www.census.gov.np/>, geraadpleegd op 16 november 2011.

⁷ Ontleend aan www.world-gazetteer.com, geraadpleegd op 11 januari 2011.

⁸ IHS Global Insight, *Nepal: Half of Nepal's children under five years suffer stunted growth*, 4 november 2010; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

⁹ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

beide levensbeschouwingen veel dezelfde gebruiken en rituelen worden gebruikt. Veel gewijde plaatsen zijn heilig voor zowel hindoes als boeddhisten. Het merendeel van de bergvolkeren heeft een religie die een mix vormt van hindoeïstische en boeddhistische symbolen, gebruiken en rituelen. In het algemeen wonen de hindoes in het vlakke gedeelte van Nepal, terwijl de boeddhisten voornamelijk in de hooggelegen gebieden woonachtig zijn.¹⁰

Daarnaast is bijna 4% van de bevolking moslim (voornamelijk soennieten en soefi's) en vormen christenen en overigen volgens de regering 1 tot 3% van de bevolking. Van de laatste categorie vormen de aanhangers van het Kirant (een animistische religie) de grootste groep. De moslimgemeenschap bevindt zich hoofdzakelijk in kleine geïsoleerde dorpen in de nabijheid van de grens met India. De Kirant-aanhangers houden zich vooral op in het oosten en de christelijke gemeenschap bevindt zich voornamelijk in de Kathmandu-vallei.¹¹

Kasten- en etnische groepen

De sociale stratificatie in de Nepalese samenleving is een complexe mengeling van groepen uit het hindoeïstische kastensysteem en van inheemse etnische groepen.

Het hindoeïsme kent een hiërarchie van vier hoofdkasten,¹² of 'varnas', die oorspronkelijk een traditionele rol in de samenleving vervulden:

- de brahmanen of bahun: priesters;
- de chhetri of kshatriyas: militairen en leiders (bv. koningen);
- de vaishya: middenstanders, kooplieden;
- de shudra: bedienden, boeren, handwerkers.

Bevolkingsgroepen die behoren tot de twee hoogste kasten: brahmanen en chhetris, bekleden veelal de belangrijkste posities in de overheid, de handel, de veiligheidsdiensten en het onderwijs. Ten slotte kent het hindoeïsme zogenoemde kastelozen of onaanraakbaren, de harijans of dalits. Dalits staan buiten de kastengemeenschap en worden met name in de rurale gebieden gediscrimineerd.¹³

Naast de verschillende kastengroepen kent Nepal een veelvoud aan inheemse, etnische groepen, die worden aangeduid met de verzamelnaam Adivasi Janajati of simpelweg Janajati. Elke Janajati-groep heeft een eigen cultuur en taal, en vaak ook een eigen grondgebied.¹⁴

Kaste en etniciteit waren juridische categorieën in het Burgerlijk Wetboek (*Muluki Ain*) uit 1854. In de wetgeving werden privileges verleend aan hoge hindoe-kasten, en werden inheemse groepen en kastelozen gediscrimineerd. Sinds de wijziging van het Burgerlijk Wetboek in 1963 is deze discriminatoire wetgeving afgeschaft. Echter, de sociale structuur die door deze wetgeving was ontstaan speelt nog steeds een belangrijke rol in de Nepalese samenleving.

¹⁰ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

¹¹ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

¹² Deze hoofdkasten zijn weer verder onder te verdelen in vele onderkassen met hun eigen interne hiërarchie.

¹³ Zie voor meer informatie over kastendiscriminatie paragraaf 3.4.3.

¹⁴ Zie voor meer informatie over inheemse en etnische minderheden paragraaf 3.4.3.

De volkstelling van 2011 heeft 103 bevolkingsgroepen geïdentificeerd, gebaseerd op kaste, etniciteit, religie en taal. Volgens deze telling valt 57,5% van de bevolking onder het hindoekastensysteem, daarvan worden 32,8% tot brahmanen en chettris, 12,9% tot de overige kastengroepen en 11,8% tot de kastelozen (dalits) gerekend. Van de overige 42,5% van de bevolking behoort 37,2% tot een Janajati-groep, 4,3% tot een moslimgroep en 1% tot overige groepen.¹⁵ Volgens dalit-organisaties ligt het werkelijke percentage dat tot een dalit-groep behoort echter hoger dan 11,8% van de hindoebevolking. Tellingen verricht door dalit-organisaties leggen het percentage rond de 20%. Een reden voor deze discrepantie kan zijn dat niet alle dalits openlijk voor hun afkomst uitkomen, uit angst voor discriminatie.¹⁶

Madhesi en Pahadi

In de Terai-regio bestaat een onderscheid tussen groepen die al generaties lang in de regio wonen, en groepen die zich er vanuit de heuvels sinds de tweede helft van de 20^e eeuw hebben gevestigd. De eerste groep wordt aangeduid met Madhesi (mensen van de Madhesh),¹⁷ de tweede met Pahadi (mensen van de heuvels). Deze sociale identificatie speelt in de huidige politieke ontwikkelingen een grote rol (zie paragrafen 2.2 en 2.3). Ongeveer 23% van de bevolking beschouwt zichzelf als Madhesi. De term Madhesi omvat zowel hindoekastengroepen als moslimgroepen. Sommige etnische groepen identificeren zich ook met de Madhesi. Een groot aantal etnische groepen ziet zichzelf echter noch als Madhesi, noch als Pahadi. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Tharu die in het middenwesten wonen,¹⁸ en de Rajbanshi. Zij claimen dat zij de oorspronkelijke bewoners van de regio zijn en dat de Madhesi zich pas veel later als migranten in de regio vestigden.¹⁹

Talen

Volgens de volkstelling van 2011 worden er minstens 92 talen in Nepal gesproken.²⁰ De meest gesproken taal is het Nepalees dat door ongeveer 50% van de bevolking als eerste taal wordt gesproken. Deze taal behoort tot de Indo-Europese taalgroep en is verwant aan Hindi. Het Nepalese schrift is Devanagari, zoals dat ook in India wordt gebruikt. Daarnaast zijn er in Nepal bevolkingsgroepen te vinden die niet het Nepalees, maar een andere taal als eerste taal spreken. De belangrijkste talen zijn het Maithili (12%), Bhojpuri (7%), Tharu, Tamang en Newari.²¹ Het Nepalees is de *lingua franca* en officiële taal van Nepal en vrijwel de gehele bevolking van Nepal heeft een zekere actieve beheersing van het Nepalees als tweede taal. Kennis van het Engels is zeer afhankelijk van het opleidingsniveau. In het algemeen kan gesteld worden dat hoger opgeleide Nepalezen een zekere beheersing van het Engels hebben.

¹⁵ Zie ook bijlage IV.

¹⁶ <http://www.census.gov.np/>, geraadpleegd op 16 november 2011.

¹⁷ Het woord Madhesh is een andere benaming voor de Terai-regio. Het is afgeleid van het Sanskrietwoord *madhyadesh*, dat middelland betekent.

¹⁸ De Tharu in het oosten van de Terai, kunnen zich wel met Madhesi identificeren.

¹⁹ International Crisis Group, *Nepal's Troubled Terai Region*, 9 juli 2007.

²⁰ <http://www.census.gov.np/>, geraadpleegd op 16 november 2011.

²¹ CIA, *World Factbook Nepal*, geraadpleegd via www.cia.gov op 11 januari 2011.

1.1.2

*Geschiedenis*²²

In de tweede helft van de 18e eeuw verenigde de toenmalige heerser van de staat Gorkha, Prithvi Narayan Shah, een aantal onafhankelijke bergstaatjes tot het koninkrijk Nepal. In 1846 nam de Rana-familie de macht over van de Shahs. De Shahs behielden hun koningstitel, maar vervulden daarna slechts een ceremoniële functie. In 1951 werd de macht van koning Tribhuvan Shah hersteld. Na een eerste democratisch experiment werd in 1960 een nieuw staatsbestel afgekondigd: een partijloos systeem, dat was gebaseerd op *panchayats* (raden). De macht lag in handen van de koning. Politieke partijen werden verboden. Grote betogingen en economische druk vanuit India leidden er uiteindelijk toe dat in 1990 de meerpartijdemocratie opnieuw werd ingevoerd. De politieke situatie bleef echter verre van stabiel.

*De maoïstische opstand*²³

In februari 1996 riep de *Communistische Partij van Nepal-Maoïst* (CPN-M) de *Jana Yudha* ofwel de *People's War* uit. De steun vanuit de bevolking voor de *People's War* was aanvankelijk afkomstig uit enkele achterstandsgebieden in het westen van Nepal en vanuit de armere bevolkingsgroepen. Als gevolg van harde acties door de politiemacht groeide de steun voor de CPN-M en escaleerde het conflict. Na mislukte vredesbesprekingen in 2001 lanceerden de maoïsten een serie gewelddadige aanvallen, die grote onrust veroorzaakten. Premier Deuba riep in november 2001 de noodtoestand uit, en koning Gyanendra beval het leger in te grijpen en een eind te maken aan de maoïstische opstand. Het geweldsniveau en het aantal mensenrechtenschendingen aan beide zijden steeg door deze ontwikkelingen sterk. De maoïsten breidden vanaf 2003 hun gewapende strijd uit, onder meer naar het zuiden en oosten van Nepal.²⁴

Macht van de koning beperkt

In mei 2002 ontbond premier Deuba het parlement en schreef nieuwe verkiezingen uit. Koning Gyanendra benoemde Lokendra Chand tot premier, als eerste in een serie van kortdurende, door de koning benoemde regeringen in de jaren 2003 en 2004. Het merendeel van de politieke partijen weigerde zich neer te leggen bij deze situatie en demonstraties door studenten en partijen verstoorden in toenemende mate het openbare leven, terwijl de opeenvolgende regeringen geen effectieve strategie tegen de maoïstische opstandelingen wisten te formuleren. Uiteindelijk leidde deze situatie ertoe dat koning Gyanendra op 1 februari 2005 opnieuw de noodtoestand uitriep en ditmaal alle uitvoerende macht naar zichzelf toetrok. De koning schortte enkele grondwettelijke burgerrechten op, zoals de vrijheid van

²² In deze paragraaf wordt een beknopt overzicht gegeven van de geschiedenis van Nepal tot aan de verslagperiode. Voor een uitgebreidere beschrijving van de geschiedenis wordt verwezen naar eerder verschenen algemene ambtsberichten over Nepal.

²³ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van september 2004 en het algemeen ambtsbericht Nepal van augustus 2006.

²⁴ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, persvrijheid en het recht op informatie.²⁵ Op 29 april 2005 werd de noodtoestand opgeheven.²⁶

De machtsovername van de koning leidde in 2005 tot een alliantie tussen de CPN-M en zeven politieke partijen, de *Seven Party Alliance (SPA)*.²⁷ Begin 2006 werden onder leiding van de CPN-M en de SPA massale volksprotesten georganiseerd. Onder zware druk van de betogers werd Gyanendra gedwongen zijn positie op te geven. Het parlement dat in 2002 was ontbonden, werd herbenaemd en de hoogbejaarde Girija Prasad Koirala werd tot premier benoemd en gevraagd een interim-regering te formeren. De macht van de koning werd sterk ingeperkt.²⁸

*Het vredesproces*²⁹

Eind 2006 sloten de zeven partijen en de CPN-M een drietal akkoorden die een einde maakten aan de burgeroorlog, die aan meer dan 13.000 mensen het leven kostte. Op 22 november 2006 werd een *Comprehensive Peace Agreement (CPA)* overeengekomen.³⁰

De hoofdpunten in de CPA waren het afschaffen van de monarchie, ontwapening van het leger van de CPN-M (het *People's Liberation Army, PLA*), terugtrekking van het Nepalese leger in de kazernes, het opstellen van een interim-grondwet en toetreding van de CPN-M tot een interimparlement en -regering.³¹

Direct na het overeenkomen van de vredesakkoorden trok het PLA zich terug in kampen ten behoeve van ontwapening onder toezicht van een politieke missie van de VN, de *United Nations Mission in Nepal (UNMIN)*. Er werden een interimparlement ingesteld en een interimgrondwet geschreven. Op 1 april 2007 kwam de interimregering tot stand, met vijf ministers van de CPN-M. Door politieke onenigheid tussen de CPN-M en de andere politieke partijen uit de interimregering, vooral de *Nepali Congress Party (NC)* en de *Communist Party of Nepal – Unified Marxist Leninist (CPN-UML)*, werden de verkiezingen voor de grondwetgevende vergadering (*Constituent Assembly, CA*), die gepland stonden voor november 2007, uitgesteld tot april 2008.³²

²⁵ Amnesty International, *Nepal: A long ignored human rights crisis now on the brink of catastrophe*, ASA 31/022/2005, 18 februari 2005; International Crisis Group, *Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, 9 februari 2005.

²⁶ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

²⁷ De zeven politieke partijen waren *Nepali Congress Party*; *Nepali Congress (Democratic)*; *Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)*; *Nepal Workers and Peasants Party*; *Nepal Goodwill Party*; *United Left Front* en *People's Front*.

²⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van augustus 2006.

²⁹ Voor een uitgebreide omschrijving van de vredesonderhandelingen en het vredesproces tot juli 2007 zie paragraaf 2.2 van het algemeen ambtsbericht Nepal van juli 2007.

³⁰ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

³¹ Zie voor een uitgebreide omschrijving van de vredesakkoorden paragraaf 2.2 van het algemeen ambtsbericht Nepal van juli 2007.

³² International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

Mede onder druk van buurland India werd in december 2007 een 23-punten akkoord bereikt tussen de drie grootste partijen, NC, CPN-UML en CPN-M. In dit akkoord kwamen de partijen overeen dat de monarchie zou worden afgeschaft en de republiek zou worden uitgeroepen op de eerste bijeenkomst van de CA. Verder werd een gemengd systeem vastgesteld voor de verkiezingen.³³ De CPN-M trad na dit compromis weer toe tot de regering.

De verkiezingen

In de aanloop naar de verkiezingen voor de CA liepen de spanningen tussen de verschillende partijen hoog op. Veiligheidsincidenten gerelateerd aan de verkiezingen waren aan de orde van de dag.³⁴

Op 10 april 2008 werden de verkiezingen gehouden. Volgens de 62 internationale waarnemers uit meer dan 20 landen verliep de verkiezingsdag vreedzaam en was het verkiezingsresultaat geloofwaardig.³⁵ Wel werd door hen zorg uitgesproken over de mate van intimidatie van stemmers in de aanloop naar de verkiezingen.³⁶ De CPN-M werd bij de verkiezingen verrassend eerste met bijna 240 zetels (met 38 % van de stemmen). De twee grootste partijen vóór de verkiezingen, NC en CPN-UML, werden respectievelijk tweede en derde. Het *Madhesi People's Rights Forum (MPRF)*, één van de invloedrijkste Madhesi-partijen, werd vierde.³⁷

Eind mei 2008 kwam de CA voor het eerst bij elkaar. Zoals verwacht werd met een meerderheid van 560 van de 564 aanwezigen de monarchie formeel afgeschaft, en Nepal uitgeroepen tot Federale Democratische Republiek. In een abdicatieceremonie op 11 juni 2008 leverde koning Gyanendra zijn kroon en scepter in, waarmee een einde kwam aan de bijna 240 jaar lange Shah-dynastie. In de dagen die volgden, konden de grootste partijen, CPN-M, CPN-UML, NC en MPRF, het onderling niet eens worden over de verdeling van de posten van president, vice-president en premier. De CA besloot daarom op 19 juli 2008 een president en vice-president te kiezen. NC-kandidaat Ram Baran Yadav³⁸ werd gekozen tot eerste president van Nepal en MPRF-kandidaat Parmananda Jha werd gekozen tot vice-president.

Op 15 augustus 2008 koos de CA CPN-M leider Pushpa Kamal Dahal, beter bekend als Prachanda, als de nieuwe minister-president. Hij versloeg zijn enige rivaal, NC-lid Sher Bahadur Deuba³⁹ met 80% van de stemmen. Hij had de steun van drie partijen: de CPN-M zelf, de CPN-UML en de MPRF. Op 18 augustus 2008 werd Prachanda beëdigd. Hij vormde een regeringscoalitie van CPN-M, MPRF en CPN-UML.

³³ Het aantal zetels in de CA werd uitgebreid van 497 tot 601; waarvan 240 gekozen op basis van *first-past-the-post*, 335 op basis van evenredige vertegenwoordiging en 26 benoemd door de Raad van Ministers.

³⁴ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

³⁵ The Carter Center, *Waging Peace: Nepal*, oktober 2010.

³⁶ European Union Election Observation Mission Nepal, *Final Report, Constituent Assembly Election, 10 April 2008*, september 2008; UNMIN, *Election Report no. 1-3*; OHCHR-Nepal, *Constituent Assembly Elections of 10 April 2008: Summary of Human Rights Monitoring*, juni 2008.

³⁷ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

³⁸ President Yadav is, net als de vice-president, van Madhesi-origine.

³⁹ Sher Bahadur Deuba was al eerder minister-president: van 1995 tot 1997, van 2001 tot 2002, en van 2 juni 2004 tot 1 februari 2005.

De NC nam geen plaats in de regering, maar bleef als grootste oppositiepartij in de CA een belangrijke rol spelen.⁴⁰

Uitvoering van het vredesproces

De uitvoering van het vredesproces verliep in de praktijk moeizaam. De voortgang werd belemmerd door een aantal ontwikkelingen, zoals:⁴¹

- strijd van minderheden om meer inspraak in het vredesproces, in het bijzonder van de Madhesi in de Terai-regio;
- gewelddadig optreden van met name de jongerenbeweging van de CPN-M: de *Young Communist League* (YCL);
- weerstand bij een aantal politieke partijen en het leger om mee te werken aan integratie van het *People's Liberation Army*.⁴²

Inspiraatkeisen etnische minderheden

Met het onderbrengen van de CPN-M-strijders in kampen en de terugkeer van het leger naar de kazernes ontstond in grote delen van Nepal een gezagsvacuüm. Dit bood verschillende (etnische) groeperingen en organisaties de ruimte om hun positie op te eisen. Met name in de centrale en oostelijke Terai-vlakte traden groeperingen naar voren die de oorspronkelijke Madhesi-bevolking vertegenwoordigen en concessies eisten voor deze traditioneel achtergestelde bevolkingsgroep. Een van de meest succesvolle was het *Madhesi People's Rights Forum* (MPRF). De zaak werd tevens opgepakt door een aantal gewelddadige splintergroepen die oorspronkelijk deel hadden uitgemaakt van de CPN-M, maar zich uit teleurstelling over het niet inwilligen van hun specifieke eisen hadden afgescheiden. De meest in het oog springende gewelddadige groeperingen waren de verschillende facties van de *Janatantrik Terai Mukti Morcha* (JTMM).⁴³

Stakingen en demonstraties

Politieke bewegingen en andere groepen riepen de afgelopen jaren geregeld *bandhs*⁴⁴ uit en organiseerden geregeld demonstraties om de overheid te dwingen hun diverse eisen in te willigen. Deze acties verstoorden het dagelijks leven, en konden uitmonden in geweld.⁴⁵

Grondwet

In november 2008 stelde de *Constituent Assembly* een tijdpad (van 82 weken) vast voor het opstellen van een nieuwe Grondwet, dat in mei 2010 afgerond diende te zijn. Dat laatste is echter niet gebeurd. Er werden elf themacommissies ingesteld,

⁴⁰ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

⁴¹ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

⁴² Integratie van PLA-strijders in de nationale veiligheidsorganisaties, waaronder het Nepalese leger, was één van de voorwaarden van de vredesakkoorden.

⁴³ Zie voor meer informatie over de JTMM en andere gewapende groeperingen in de Terai paragraaf 2.3.2: de Terai-regio en Oostelijke Heuvels.

⁴⁴ Een *bandh* is een algemene staking waarbij alle bedrijven, scholen, winkels en overheidsdiensten gesloten blijven, en openbaar vervoer een halt toe wordt geroepen. Bandhs zijn in principe vrijwillig, maar de bevolking wordt vaak gedwongen om mee te doen onder bedreiging van geweld van de groepering die de bandh heeft uitgeroepen.

⁴⁵ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

die elk een aantal deelonderwerpen voor hun rekening namen. De belangrijkste themacommissie was het 61-leden tellende *Constitutional Committee* dat onder meer de conceptgrondwet zou finaliseren nadat de deelconcepten door de CA waren goedgekeurd. In 2009 en 2010 werd het tijdschema van november 2008 verschillende keren aangepast vanwege politieke ontwikkelingen (zie hieronder) en de complexiteit en politieke gevoeligheid van de materie.⁴⁶

Politieke ontwikkelingen

In november 2008 sloot de regering een negenpuntenakkoord met de belangrijkste oppositiepartij, de *Nepali Congress Party* (NC). Het belangrijkste punt betrof de hervorming van de maoïstische jongerenbeweging *Young Communist League* (YCL) en de teruggave van bezittingen door de maoïsten aan de oorspronkelijke eigenaren. Vóór 15 december 2008 zouden alle bezittingen, die door de maoïsten tijdens het conflict waren geconfisqueerd, terugggegeven moeten zijn. De gemaakte afspraken over teruggave van bezittingen werden echter niet nagekomen. Ook de parlementaire commissie belast met de uitvoering van het negenpuntenakkoord boekte in 2009 en 2010 weinig vooruitgang.⁴⁷

Einde van de coalitie

De coalitiepartners van de UCPN-M⁴⁸, vooral de CPN-UML en het MPRF stonden al langer kritisch tegenover het maoïstische leiderschap. Zij klaagden vooral over het gebrek aan samenwerking in de coalitie en de gewelddadige activiteiten van de YCL. In de loop van 2009 liepen de spanningen binnen de regeringscoalitie op, culminerend in het uiteenvallen van de regering in mei 2009.⁴⁹

Begin 2009 waren er eveneens oplopende spanningen tussen de regering en de top van het Nepalese leger. Het Nepalese leger begon in strijd met instructies van het ministerie van Defensie (en in strijd met de *Comprehensive Peace Agreement*) 3010 man nieuw personeel te rekruteren. Daarop kondigde de commandant van het PLA aan nieuwe soldaten voor het maoïstische leger te zullen gaan werven. Het Hooggerechtshof verbood beide wervingsacties. Op 3 mei 2009 ontsloeg de regering de stafchef van het Nepalese leger, generaal Katawal, wegens insubordinatie en benoemde zijn tweede man, luitenant-generaal Khadka, tot nieuwe stafchef. De kabinetsbeslissing om generaal Katawal te ontslaan, werd genomen in een bijeenkomst waar alleen ministers van de UCPN-M en MPRF aan deelnamen.⁵⁰

Hierop trok de CPN-UML zich formeel terug uit de coalitie en vroeg samen met de NC en 16 andere partijen president Ram Baran Yadav in de kwestie te interveniëren en het ontslag van stafchef Katawal ongedaan te maken. President Yadav besloot het kabinetsbesluit niet te bekrachtigen en gaf generaal Katawal opdracht in functie

⁴⁶ IHS Global Insight, *Nepal: Nepal faces severe political crisis as constitutional deadline passes*, 27 mei 2010; The New York Times, *Deadlock pushes Nepal to brink of a political crisis*, 27 mei 2010; The Carter Center, *Waging Peace: Nepal*, oktober 2010.

⁴⁷ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184, 14 januari 2010.

⁴⁸ Vanaf 13 januari 2009 ging de CPN-M verder onder de naam UCPN-M (zie paragraaf 2.2.2).

⁴⁹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

⁵⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

te blijven. Daarop trad minister-president Prachanda op 4 mei 2009 uit protest af. Hij was van mening dat de beslissing van president Yadav ongrondwettelijk was.⁵¹

Nieuwe coalitieregering

Op 23 mei 2009 werd Madhav Kumar Nepal van de CPN-UML door de CA met 354 stemmen gekozen tot nieuwe minister-president. De UCPN-M boycotte deze verkiezing. Madhav Kumar Nepal vormde vervolgens een nieuwe coalitie van 22 politieke partijen (samen 350 van de 601 zetels) zonder deelname van de UCPN-M. Deze regeringscoalitie van 22 partijen werd geleid door de CPN-UML, NC, MPRF en TMLP.⁵²

De nieuwe coalitie stelde een *Common Minimum Programme* op waarin de verdere implementatie van de CPA centraal stond. De nieuwe regering draaide verschillende beslissingen van de vorige regering terug, waaronder het ontslag van de stafchef van het leger Katawal. In september 2009 breidde minister-president Nepal zijn kabinet voor de zesde keer uit, dit keer met negen nieuwe ministers. Vrijwel alle nieuwe posities gingen naar leden van etnische Madhesi-partijen uit de Terai-regio.⁵³

Op 25 juli 2009 verklaarde het Hooggerechtshof de in het Hindi uitgesproken ambtseid van vice-president Paramananda Jha onwettig en sprak uit dat hij opnieuw de eed moest afleggen in het Nepalees, conform de interim-grondwet. Paramananda weigerde dat. De drie Madhesi-coalitiepartijen (Hindi wordt veel gesproken door Madhesi's) namen het initiatief voor een aanpassing van de interim-grondwet waardoor de eed in een taal naar keuze zou kunnen worden afgelegd. Door de boycot van de CA door de UCPN-M werd deze wet pas in februari 2010 aangenomen en kon vice-president Paramananda op 7 februari 2010 opnieuw de eed in zijn moedertaal afleggen.⁵⁴

Politieke impasse

De coalitieregering onder leiding van minister-president Nepal had vanaf haar start te maken met veel problemen. De kern van het kabinet bestond uit veel oudgedienden van de CPN-UML en NC. Om alle partijen een plaats te geven in de regering werd het aantal ministersposten bijna verdubbeld. De coalitieregering werd echter vooral gehinderd door voortdurende obstructie en agitatie van de voormalige regeringspartij UCPN-M, die met bijna 240 zetels de grootste partij was in de CA. Van mei tot december 2009 boycotte de UCPN-M, op een enkele onderbreking na, de zittingen van de CA, waardoor de parlementaire voortgang sterk werd gehinderd. Zo kon de financiële begroting van het jaar 2009/2010 pas eind november 2009 worden goedgekeurd.⁵⁵

⁵¹ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

⁵² De MPRF splitste in een tweetal facties. De factie (met 25 parlementsleden) onder leiding van Upendra Yadav bleef zich MPRF noemen. De factie (met 28 parlementsleden) onder leiding van Bijaya Kumar Gachchhadar liet zich als partij registreren onder de naam MPRF-D (democratic). De MPRF-D was onderdeel van de regeringscoalitie.

⁵³ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

⁵⁴ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010.

⁵⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

Sinds juni 2009 organiseerden de UCPN-M en gelieerde organisaties in het gehele land protestacties. Deze protesten ontwrichtten het dagelijks leven en hebben geleid tot confrontaties met de veiligheidsdiensten. Geregeld werden regeringsgebouwen geblokkeerd en waren er schermutselingen tussen maoïstische kaderleden en kaderleden van andere politieke partijen. UCPN-M veroordeelde het 'ongrondwettelijk' handelen van de president, ijverde voor het primaat van de politiek (*civilian supremacy*) en wilde een parlementair debat over het optreden en de bevoegdheden van de president naar aanleiding van de gebeurtenissen van 4 mei 2009.⁵⁶

De regeringspartijen NC en CPN-UML wilden wel praten over eventuele aanpassing van wetgeving, maar weigerden aan de positie en bevoegdheden van de president te tornen. Overleg tussen UCPN-M, NC en CPN-UML over een resolutie om de bevoegdheden van de president aan te scherpen leverde geen resultaat op. De protesten intensiveerden vanaf september 2009. Om uit de politieke impasse te komen, zou een maoïstisch geleide regering van nationale eenheid moeten worden gevormd. UCPN-M organiseerde een serie grootschalige demonstraties (inclusief wegblokkades) om haar eisen kracht bij te zetten. Op 22 december 2009 was er een hevige confrontatie tussen demonstranten en veiligheidsdiensten, waarbij 75 (ernstig) gewonden vielen.⁵⁷

Op 11 december 2009 begon de UCPN-M met het 'symbolisch' uitroepen van een dertiental autonome provincies vooruitlopend op de toekomstige federale structuur van Nepal, wat op felle kritiek stuitte bij verschillende politieke partijen, de media en verschillende etnische organisaties. Verschillende etnische en inheemse groeperingen reageerden met nieuwe *bandhs* (algemene stakingen), het uitroepen van eigen autonome provincies of het formuleren van (nieuwe) eisen aan de grondwet. Tussen 1 januari en 28 april 2010 vonden 181 *bandhs* plaats, waarvan de meeste (maar niet alle) door de maoïsten werden uitgeroepen.⁵⁸

De leiders van UCPN-M, NC en CPN-UML kwamen verschillende malen bijeen om de politieke patstelling te doorbreken. Begin januari 2010 werd een *High Level Political Mechanism* (HLPM) ingesteld dat moest fungeren als forum voor dialoog tussen de verschillende partijen in relatie tot het vredesproces. In april 2010 werd het ressentiment van de maoïsten echter weer gevoed door de aankondiging van premier Nepal dat het Nepalese leger slechts 3.000 van de ruim 19.000⁵⁹ voormalige strijders van het maoïstische Volksbevrijdingsleger (PLA) zou opnemen. Sinds de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) van 2006 verbleven deze guerrillastrijders in kampen onder VN-toezicht (zie paragraaf 3.2.2).⁶⁰

1.1.3 Staatsinrichting

⁵⁶ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010.

⁵⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

⁵⁸ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010.

⁵⁹ 19.602 volgens UNMIN.

⁶⁰ Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010.

Staatsvorm

Nepal is sinds 1990 een parlementaire democratie. Tot aan de inwerkingtreding van de interim-grondwet op 15 januari 2007 was de staatsvorm een constitutionele monarchie. Bij invoering van de interim-grondwet van januari 2007 werd besloten dat de toekomstige *Constituent Assembly* (CA) de nieuwe staatsvorm zou bepalen.⁶¹ Tijdens de eerste zitting van de CA op 28 mei 2008 werd Nepal uitgeroepen tot federale democratische republiek en werd de monarchie formeel afgeschaft. In de interimgrondwet wordt Nepal omschreven als een 'onafhankelijke, ondeelbare, soevereine, seculiere, alomvattende en volledig democratische staat'.⁶²

Grondwet

Totdat de CA een nieuwe Grondwet heeft opgesteld, blijft de interimgrondwet van januari 2007 van kracht. De nieuwe Grondwet moest volgens de planning uiterlijk 28 mei 2010 zijn afgekondigd. Maar die *deadline* werd niet gehaald.⁶³

In de interimgrondwet wordt bepaald dat de soevereiniteit van Nepal bij het volk ligt (artikel 2). De uitvoerende bevoegdheden liggen bij de Raad van Ministers (artikel 37). De interimgrondwet garandeert onder andere de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering en het recht op informatie. Ook bevat de interimgrondwet een aantal artikelen betreffende gratis onderwijs en gezondheidszorg.⁶⁴

Staatshoofd

Sinds 23 juli 2008 is het staatshoofd president Ram Baran Yadav. Hij is de eerste president van de nieuwe Federale Democratische Republiek Nepal. De president heeft vooral een ceremoniële functie.

Uitvoerende macht

De Raad van Ministers vormt de regering. Deze Raad van Ministers staat sinds 28 augustus 2011 onder leiding van Baburam Bhattarai (UCPN-M). Zie hiervoor paragraaf 2.2.1. De ministers worden benoemd door de minister-president. De samenstelling van de regering is te vinden in bijlage III.

Wetgevende macht

Het is de taak van de grondwetgevende vergadering (*Constituent Assembly*, CA) om een nieuwe grondwet op te stellen. Totdat de CA wordt opgeheven, zal deze ook de taken van parlement vervullen.⁶⁵ De CA bestaat uit 601 zetels, waarvan er 240 gekozen worden op basis van *first-past-the-post*⁶⁶, 335 op basis van evenredige vertegenwoordiging⁶⁷ en 26 benoemd worden door de Raad van Ministers. De eerste zitting van de CA was op 28 mei 2008. Voorzitter van de CA is CPN-UML-lid Subas

⁶¹ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2007.

⁶² Interim-grondwet, artikel 4, lid 1.

⁶³ Zie voor informatie over de nieuwe Grondwet paragraaf 2.2.

⁶⁴ Artikelen 16 en 17, interim-grondwet.

⁶⁵ Artikel 83, interim-grondwet.

⁶⁶ *First-past-the-post systeem*: districtensysteem, verkiezingssysteem waarbij in ieder kiesdistrict een enkele winnaar verkozen wordt: degene met de meeste stemmen.

⁶⁷ *Evenredige vertegenwoordiging*: verkiezingssysteem waarbij het aantal zetels afhangt van het percentage aan behaalde stemmen en het gehele land als één kiesdistrict wordt beschouwd.

Chandra Nembang, die eerder voorzitter van het interim-parlement was. De CA bestaat in totaal uit 25 partijen.⁶⁸

Rechterlijke macht

Het juridische systeem bestaat uit drie niveaus: districtsrechtbanken, Hoven van Beroep en het Hooggerechtshof. Daarnaast zijn er nog speciale rechtbanken zoals militaire rechtbanken. Ook is er een speciaal hof met jurisdictie over corruptie. Militairen die verdacht worden van het plegen van strafbare feiten, worden berecht door militaire rechtbanken. Indien militairen vervolgd worden voor moord op of verkrachting van een burger is de gewone rechtbank bevoegd. In de praktijk gebeurt dat echter zelden. Zie hiervoor paragraaf 3.3. Het Hooggerechtshof is het hoogste gerechtelijke orgaan. Het Hooggerechtshof heeft tevens het recht om wetgeving grondwettelijk te toetsen.⁶⁹

De interimgrondwet garandeert recht op toegang tot een particuliere of *pro deo* advocaat (artikel 24, tweede respectievelijk tiende lid), gelijke behandeling (artikel 13, eerste lid) en het '*ne bis in idem*-beginsel' ofwel men kan niet tweemaal voor hetzelfde misdrijf veroordeeld worden (artikel 24, zesde lid).

Het belangrijkste rechtsorgaan is het Hooggerechtshof. Daaronder staan zestien Hoven van Beroep en daaronder 75 districtsrechtbanken. Het Hooggerechtshof bestaat uit een opperrechter en veertien vaste rechters.⁷⁰ De opperrechter wordt door de president benoemd op voorstel van de *Constitutional Council*⁷¹ en bekleedt dit ambt gedurende een periode van zes jaar.⁷² De opperrechter benoemt alle andere rechters op voorstel van de *Judicial Council*.⁷³ Iedere Nepalese burger heeft het recht het Hooggerechtshof te vragen nieuwe wetgeving te toetsen aan de Grondwet. In de praktijk is de rechterlijke macht niet onafhankelijk. Zie verder paragraaf 3.3.

1.2 *Politieke situatie*

1.2.1 *Ontwikkelingen sinds mei 2010*

Algemeen

Vier jaar na de ondertekening van de vredesakkoorden van 2006 was de politieke atmosfeer in Nepal meer gepolariseerd dan ooit. Zowel binnen als buiten de belangrijkste politieke partijen klonk de roep om een herziening van wezenlijke onderdelen van het vredesproces. Zo bleek al in maart 2010 uit een *online*

⁶⁸ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010.

⁶⁹ Zie interim-grondwet, artikel 151.

⁷⁰ www.supremecourt.gov.np, geraadpleegd op 11 januari 2011. Zie ook Artikel 102, vijfde lid, interim-grondwet.

⁷¹ Deze raad bestaat uit de premier (voorzitter), de opperrechter, de voorzitter van het parlement en drie door de premier aangewezen ministers. Zie ook artikel 149 van de interim-grondwet.

⁷² Artikel 103, eerste lid, interim-grondwet.

⁷³ Artikel 103, eerste lid, en 109, eerste lid, interim-grondwet. De Juridische Raad bestaat uit de opperrechter (voorzitter), de minister van Justitie, een advocaat op voorstel van de orde van advocaten, een door de minister-president voorgedragen rechtsgeleerde en de meest seniore rechter van het hooggerechtshof. De Juridische Raad adviseert ook onder meer op het gebied van aanstelling, overplaatsing en disciplinaire maatregelen betreffende rechters. Zie artikel 113 interim-grondwet.

onderzoek onder lezers van de *Nepali Times* dat 62 procent van de respondenten het oppositie-akkoord met de maoïsten in 2005 een vergissing vond.⁷⁴ Ook riepen de maoïsten begin mei 2010 een algemene staking uit, waardoor de transportsector tijdelijk tot stilstand kwam, winkels, markten en banken werden gesloten en er voedseltekorten dreigden te ontstaan.⁷⁵

Grondwet

De oorspronkelijke *deadline* van 28 mei 2010 voor de nieuwe Grondwet werd gemist,⁷⁶ omdat het *Constitutional Committee* er niet in slaagde tijdig een concept-grondwet op te stellen. Er is een aantal omstreden onderwerpen waar politiek nog overeenstemming over moet worden bereikt, waaronder de regeringsvorm (presidentieel versus parlementair), parlamentsvorm (één of twee kamers), het kiessysteem voor provinciale en federale verkiezingen en de namen en grenzen van de provincies.⁷⁷ De maoïsten willen een direct gekozen president, het NC is voor een parlementair systeem, de UML stelt een direct gekozen premier voor en de Madhesi-partij, hoewel minder uitgesproken, geven de voorkeur aan een indirect gekozen president. Toch wordt er wel enigszins vooruitgang geboekt in het constitutionele proces. In september 2011 was er nog geen overeenstemming bereikt over dertig van de ruim 200 onderwerpen, daarbij ging het om de meest omstreden onderwerpen.⁷⁸

Politieke ontwikkelingen

Door het onvermogen om een nieuwe Grondwet op te stellen en het daarop volgende aftreden van premier Madhav Kumar Nepal op aandringen van de belangrijkste oppositiepartij, de *Unified Communist Party of Nepal (Maoist)* of UCPN-M, ontstond een machtsvacuum. De politieke crisis in Nepal verdiepte daardoor.⁷⁹

Op het laatste moment, op 28 mei 2010, kwamen de belangrijkste politieke partijen in de voorlopige *Constituent Assembly* overeen om de termijn van dit overgangsparlement met een jaar te verlengen. Daarmee werd het vooruitzicht van presidentieel noodbestuur voorkomen. De *Constituent Assembly* had tot 28 mei 2011 de tijd om het constitutionele proces af te ronden en de sinds de ondertekening van de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) in 2006 nog openstaande vraagstukken op te lossen.⁸⁰ Ook deze *deadline* werd echter gemist.⁸¹

⁷⁴ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

⁷⁵ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁷⁶ IHS Global Insight, *Nepal: Nepal faces severe political crisis as constitutional deadline passes*, 27 mei 2010; The New York Times, *Deadlock pushes Nepal to brink of a political crisis*, 27 mei 2010.

⁷⁷ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁷⁸ IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

⁷⁹ IHS Global Insights, *Nepal: Nepal faces severe political crisis as constitutional deadline passes*, 27 mei 2010; The New York Times, *Deadlock pushes Nepal to brink of a political crisis*, 27 mei 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁸⁰ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁸¹ IHS Global Insight, *Uncertainty over future of parlement increasing in Nepal as third extension attempt fails*, 25 mei 2011; IHS Global Insight, *Public anger against politicians rises in Nepal as constitution-drafting deadline likely to be missed*, 18 mei 2011.

De maoïsten waren akkoord gegaan met de eerste verlenging met een jaar van het overgangsparlement op voorwaarde dat premier Madhav Kumar Nepal, die aan het hoofd stond van de uit 22 partijen bestaande regeringscoalitie onder leiding van zijn *Nepali Congress Party* (NC), zou aftreden. De maoïsten drongen al aan op het vertrek van premier Nepal sinds die in mei 2009 UCPN-M-leider Pushpa Kamal Dahal (*Prachanda*) was opgevolgd. Deze laatste was afgetreden na een conflict met de toenmalige legerleider Rookmangud Katawal.⁸²

Een jaar lang hadden de maoïsten hun eis kracht bijgezet met voortdurende anti-regeringsprotesten, parlementaire obstructie en *bandhs* (algemene stakingen), die het economische en politieke leven ernstig verstoorden. Begin mei 2010 bereikte de maoïstische agitatie een hoogtepunt in een zesdaagse landelijke *bandh*, die het land vrijwel verlamde. Na het verlopen van de constitutionele *deadline* trad premier Nepal ten slotte op 30 juni 2010 af, maar bleef aan als demissionaire zaakwaarnemer tot er een opvolger zou zijn gekozen.⁸³ Dat gebeurde uiteindelijk op 3 februari 2011 (zie onder).

Politieke impasse

Na het aftreden van premier Nepal volgde een periode van politiek vacuum, waarin gestreden werd over procedures en agenda's voor de premierverkiezing. Door de constitutionele en politieke onzekerheid kon de demissionaire regering de begroting voor het fiscale jaar 2010-2011 niet opstellen, omdat volgens de interimgrondwet een demissionaire regering dit recht niet heeft, zodat ze gebruik moest maken van een interimovereenkomst om de lopende uitgaven veilig te stellen.⁸⁴ Gevreesd werd dat de voortdurende politieke impasse negatieve gevolgen zou hebben voor de economische perspectieven en de afronding van het vredesproces in Nepal.⁸⁵

De eerste verkiezingsronde om een opvolger voor premier Nepal te kiezen, vond plaats op 21 juli 2010. Maar geen van de drie kandidaten, Prachanda, Ram Chandra Poudel van het *Nepali Congress* (NC) en Jhalanath Khanal van de *Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)* of CPN-UML slaagde erin de vereiste meerderheid van 301 van de 601 stemmen in het parlement te verkrijgen. Daarna volgden nog vele stemmingen zonder resultaat.⁸⁶

Het NC en de CPN-UML wilden pas steun geven aan een door de maoïsten geleide eenheidsregering, wanneer die zouden instemmen met een gefaseerde ontmanteling van hun guerrillakampen, ontbinding van hun jeugdbeweging de *Young Communist League* en teruggave van de tijdens de burgeroorlog in beslag genomen bezittingen en tegoeden. Het UDMF wilde in ruil voor steun aan de maoïsten bovendien de

⁸² Zie ook paragraaf 2.1.2.

⁸³ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁸⁴ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁸⁵ Oxford Analytica, *Nepal: Political impasse hampers growth and stability*, 20 oktober 2010; Reuters, *Donors warn Nepal political deadlock may limit aid*, 24 november 2010.

⁸⁶ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

vorming van een autonome Madhesi-staat en de opname van etnische Madhesi in het Nepalese leger.⁸⁷

In de daarop volgende maanden bleef de politieke impasse bestaan, waarbij in de opeenvolgende kiesrondes noch UCPN-M-kandidaat Prachanda noch NC-kandidaat Poudel voldoende steun van andere partijen kreeg om met de vereiste meerderheid tot premier te worden gekozen.⁸⁸ De drie belangrijkste politieke partijen, UCPN-M, CPN-UML en NC, hadden hun standpunten verhard, waardoor de vorming van een beoogde regering van nationale eenheid (waarvoor premier Nepal op 30 juni 2010 was afgetreden) steeds moeilijker werd.⁸⁹

Door deze ingegraven partijposities ontstond de vrees dat het Nepalese parlement niet in staat zou zijn om de laatste fase van het in 2006 begonnen vredesproces te voltooien: het opstellen van een nieuwe Grondwet. Dat zou leiden tot voortgezette instabiliteit en in het ergste geval ineenstorting van het vredesproces.⁹⁰

Verkiezing nieuwe premier en nieuwe regering, maar nog geen nieuwe Grondwet
Ten slotte werd op 3 februari 2011, na een patstelling van zeven maanden, een nieuwe premier gekozen. Het Nepalese parlement koos toen in de zeventiende stemming CPN-UML-kandidaat Jhalanath Khanal als minister-president. De doorbraak werd mogelijk doordat de maoïstische leider Prachanda uiteindelijk akkoord ging met de kandidatuur van Khanal. Dankzij de steun van de maoïsten kon Khanal worden gekozen en de stabiliteit van zijn regering was geheel van hun voortgezette steun afhankelijk. Met 238 zetels vormt de maoïstische UCPN-M de grootste partij in de 601 leden tellende Constitutionele Assemblée.⁹¹

De nieuwe premier kondigde de vorming aan van een "regering van nationale consensus" (zie ook bijlage III). De belangrijkste prioriteiten van de nieuwe regering vormden de afronding van een nieuwe Grondwet en de integratie van de voormalige maoïstische strijders in het nationale leger. De *deadline* van 28 mei 2011 voor de nieuwe Grondwet werd echter opnieuw gemist (zie boven). Khanal was de vierde premier van Nepal sinds de afschaffing van de monarchie in 2008.⁹²

Dat de regering-Khanal er niet in slaagde de noodzakelijke tweederde meerderheid te verwerven voor de vereiste amendementen op de interimgrondwet van 2007, kwam vooral door het verzet van vijftien oppositiepartijen onder leiding van de op een na grootste politieke partij in het parlement, het *Nepali Congress* (NC). De

⁸⁷ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁸⁸ IHS Global Insight, *Nepal: Nepal postpones fifth attempt to elect new prime minister*, 18 augustus 2010; IHS Global Insight, *Nepal: Political crisis in Nepal continues as eighth round of prime ministerial election fails*, 27 september 2010.

⁸⁹ IHS Global Insight, *Nepal: No end to political deadlock in sight as ninth PM election attempt fails in Nepal*, 1 oktober 2010; IHS Global Insight, *Nepal: Tenth round of prime ministerial election in Nepal unsuccessful*, 7 oktober 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁹⁰ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

⁹¹ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011.

⁹² ANP/AFP/RTR, *Nepal heeft eindelijk premier*, 3 februari 2011; NRC Handelsblad, *Doorbraak in Nepal met keuze van premier*, 4 februari 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011, mei 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

oppositie eiste de vorming van een consensusregering met deelname van alle grotere politieke partijen, in plaats van de nieuwe meerderheidsregering. De politieke onzekerheid in Nepal is onlosmakelijk verbonden met het vredesproces. Er wordt gevreesd voor uiteenvallen van het vredesproces, maar zolang de maoïsten binnen het politieke systeem blijven, achten de meeste waarnemers een terugkeer naar de gewapende opstand onwaarschijnlijk.⁹³

Het akkoord tussen de leiders van de beide rivaliserende communistische partijen CPN-UML en UCPN-M dat de nieuwe regering mogelijk maakte, voorzag niet in gedetailleerde afspraken over de verdeling van ministerposten. Er was alleen afgesproken dat belangrijke ministeries als Defensie en Binnenlandse Zaken evenwichtig tussen de partijen zouden worden verdeeld. Tijdens de invulling van de ministersposten kreeg premier Khanal van partijgenoten het verwijt dat hij teveel concessies aan de maoïsten deed. Controversieel was ook het voorstel om een troepenmacht te vormen die ofwel volledig zou bestaan uit de restanten van het Maoïstische Volksbevrijdingsleger (PLA),⁹⁴ of een combinatie zou vormen van voormalige PLA-strijders en leden van veiligheidstroepen.⁹⁵

De invulling van de ministersposten in de regering-Khanal nam nog vele maanden in beslag. In mei 2011 vond de benoeming van drie nieuwe ministers plaats. De aanstelling van Agni Sapkota (*Communist Party Nepal*, CPN-M) als minister van Informatie en Communicatie was omstreden. Sapkota wordt verdacht van betrokkenheid bij de ontvoering van en moord op een schooldirecteur in 2005 tijdens de maoïstische opstand. In 2008 heeft het Hooggerechtshof opdracht gegeven de zaak te onderzoeken, maar dat onderzoek ligt stil. De aanstelling van Sapkota ging in tegen het *Comprehensive Peace Accord* uit 2006, waarin een onpartijdig onderzoek naar schendingen van mensenrechten tijdens de burgeroorlog werd aangekondigd en waarin werd afgesproken dat er geen omstreden personen benoemd zouden worden in publieke functies. De EU-lidstaten, de VS, Noorwegen, Zwitserland en Australië hebben laten weten de samenwerking met de nieuwe minister tot een minimum te zullen beperken.

De twee andere nieuwe bewindslieden waren Upendra Yadav, minister van Buitenlandse Zaken en vice-premier en Krishna Bahadur Mahara, minister van Binnenlandse Zaken. Yadav is voorzitter van het *Madhesi Janadhikar Forum* (MJF), met zijn electorale basis in de hoogvlakte van Terai. Deze partij zou betrokken zijn geweest bij onlusten in 2007, waarbij 27 doden vielen. Het is onbekend welke rol Yadav daarbij heeft gespeeld. Hij is eerder minister van Buitenlandse Zaken geweest in de regering-Prachanda (2008-2009). De benoeming van de maoïst Mahara tot

⁹³ IHS Global Insight, *Uncertainty over future of parlement increasing in Nepal as third extension attempt fails*, 25 mei 2011; IHS Global Insight, *Public anger against politicians rises in Nepal as constitution-drafting deadline likely to be missed*, 18 mei 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011.

⁹⁴ De toekomst van de naar schatting 19.000 voormalige maoïstische strijders verdeelt al sinds het staakt-het-vuren van 2006 de politiek in Nepal. Eind januari 2011 droeg bevelhebber Dahal het commando van het PLA formeel over aan een uit vertegenwoordigers van de belangrijkste Nepalese politieke partijen bestaande commissie.

⁹⁵ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011.

minister van Binnenlandse Zaken riep verzet op van zowel het *Nepali Congress* als de CPN-UML.⁹⁶

Begin augustus 2011 volgde de installatie van negen UCPN-M-ministers. Met dit compromis (de maoïsten eisten aanvankelijk negentien ministersposten) werd een snelle ineenstorting van de nieuwe regering voorkomen. De invoering van de andere essentiële onderdelen van het vredesproces, een nieuwe Grondwet en de integratie van de 19.000 voormalige maoïstische strijders in het reguliere Nepalese leger, werd echter opnieuw uitgesteld.⁹⁷

Het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot deze twee onderwerpen bracht premier Khanal er toe om op 14 augustus 2011 af te treden. Op 28 augustus 2011 werd de vice-voorzitter van de UCPN-M, Baburam Bhattarai, tot premier gekozen. Bhattarai versloeg dankzij de steun van vijf etnische Madhesi-partijen⁹⁸ met 340 tegen 235 stemmen NC-kandidaat Ram Chandra Paudel. De premierverkiezing vond plaats nadat de vier belangrijkste politieke partijen van Nepal (UCPN-M, 229 zetels; NC, 115 zetels; CPN-UML, 108 zetels en de Madhesi-alliantie, 82 zetels) het niet eens konden worden over een door hen te vormen regering van nationale eenheid. De belangrijkste prioriteit van de nieuwe, door de maoïsten geleide regering vormde de voltooiing van het vredesproces.⁹⁹

Op 1 november 2011 bereikten de vier partijen daartoe een uit zeven punten bestaand akkoord. Een belangrijk onderdeel daarvan vormde een regeling voor de integratie en rehabilitatie van de omstreeks 19.000 voormalige maoïstische strijders. Ook werd voorzien in de oprichting van een Waarheids- en Verzoeningscommissie en een Commissie voor Verdwijningen,¹⁰⁰ alsmede in de teruggave van door de maoïsten gekonfisqueerde bezittingen en de ontwapening en ontmanteling van de paramilitaire *Young Communist League* (YCL). Veel zal echter afhangen van de manier waarop het akkoord wordt uitgevoerd. De radicale factie van de maoïsten onder leiding van vice-partijvoorzitter Mohan Baidya "Kiran" (zie ook paragraaf 2.2.2) verwerpt het akkoord.¹⁰¹

Al eerder was de *deadline* voor de opstelling van de nieuwe Grondwet, oorspronkelijk mei 2010, daarna 28 mei 2011 en vervolgens 31 augustus 2011,

⁹⁶ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011.

⁹⁷ IHS Global Insight, *Nepalese prime minister swears in nine maoist ministers*, 2 augustus 2011.

⁹⁸ Deze zijn verenigd in het *United Democratic Madhesi Front* (UDMF), een alliantie met als belangrijkste partijen het *Madhesi People's Rights Forum* (MPRF), de *Terai Madhesi Democratic Party* (TMDP) en de *Sadbhavana Party*.

⁹⁹ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011; IHS Global Insight, *Maoist elected as Nepal's prime minister*, 29 augustus 2011; The New York Times, *Nepal elects a maoist as prime minister*, 28 augustus 2011; IHS Global Insight, *Nepal's president calls for formation of "majority" government*, 25 augustus 2011; The New York Times, *Nepal: lawmakers told to choose new prime minister*, 24 augustus 2011.

¹⁰⁰ In totaal worden sinds de burgeroorlog van 1996-2006 bijna 1.200 personen vermist. Zie: Hindustan Times, *Nepal parties clinch peace deal*, 2 november 2011.

¹⁰¹ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; IHS Global Insight, *Nepal reaches deal on integration of thousands of former rebels into regular army*, 2 november 2011; Hindustan Times, *Nepal parties clinch peace deal*, 2 november 2011; The Hindu, *Historic peace deal struck in Nepal*, 2 november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011.

opnieuw niet haalbaar gebleken. De nieuwe streefdatum werd daarom 30 november 2011, maar ook deze termijn moest met zes maanden worden verlengd.¹⁰²

Relaties met omliggende landen en internationale betrekkingen

De verkiezingsoverwinning van de maoïsten in april 2008 vormde een buitenlandspolitieke tegenslag voor de VS, die de UCPN-M officieel nog steeds als een terroristische organisatie beschouwen.¹⁰³ Dat weerhoudt Washington er overigens niet van om de bilaterale economische banden uit te breiden, zoals bleek uit de *US-Nepal Trade and Investment Framework Agreement* van april 2011. Een nieuwe prominente rol voor de maoïsten in de Nepalese regering in 2011 na hun vertrek uit het kabinet in 2009, vormde ook voor India een weinig aantrekkelijk vooruitzicht.¹⁰⁴

Inmiddels leidt de voortdurende binnenlandse politieke instabiliteit in Nepal bij zowel India als China tot toenemende zorg om de regionale veiligheid. New Delhi en Peking hebben daarom in juli 2011 beide een diplomatiek vertegenwoordiger naar Kathmandu gestuurd.¹⁰⁵ India en China hebben beide belang bij een stabiele centrale regering in Kathmandu, die gesteund wordt door een sterk leger.¹⁰⁶

India

Hoewel Nepal traditioneel nauwere banden onderhoudt met India vanwege sociale, culturele en economische banden (inclusief de afhankelijkheid van India voor de toegang tot overzeese handel), probeerde de door de maoïsten geleide regering-Prachanda in 2008-2009 juist de relaties met China te versterken.¹⁰⁷

India beschouwt Nepal vanouds als een vast onderdeel van zijn invloedssfeer. Na het vertrek van de maoïsten uit de coalitieregering in mei 2009, werden de bilaterale betrekkingen met India in oktober 2009 verder gestimuleerd door de ondertekening van een herziene handelsovereenkomst. In december 2009 sloten Nepal en India ook een nieuwe overeenkomst inzake militaire samenwerking. Er is een vergaande samenwerking tussen het Indiase en Nepalese leger. India blijft het Nepalese politieke landschap sterk beïnvloeden door onder meer zijn nauwe band met het *Nepali Congress* (NC). India steunde de voormalige coalitieregering van minister-president Nepal en steunde hem eveneens in het op de val van die regering volgende politieke geschil in Nepal.¹⁰⁸

¹⁰² International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

¹⁰³ De partij staat niet op de lijst van buitenlandse terroristische organisaties van het U.S. State Department, maar op de *terrorist exclusion list*, die leden van vermelde organisaties uitsluit van immigratie in de V.S.

¹⁰⁴ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

¹⁰⁵ Respectievelijk Jayant Prasad, zoon van een voormalige Indiase ambassadeur in Nepal en Yang Houlun, de hoogste ooit in Kathmandu benoemde Chinese diplomaat.

¹⁰⁶ Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

¹⁰⁷ Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*.

¹⁰⁸ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

Aan de andere kant heeft India zich steeds verzet tegen de druk van andere landen om actiever te interveniëren in het Nepalese conflict. In 2011 vonden wederzijds verschillende bezoeken van hoge Indiase en Nepalese regeringsfunctionarissen plaats. Op 24 oktober 2011 werden de economische banden tussen India en Nepal verder versterkt door de *Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement* (BIPPA). De maoïstische premier van Nepal, Baburam Bhattarai, kreeg daarover felle kritiek van de meer radicale elementen uit zijn partij. Zo sprak de Kiran-factie over de "Sikkimisation" van Nepal.¹⁰⁹ New Delhi maakt zich in toenemende mate zorgen over de groeiende Chinese economische en diplomatieke invloed in Nepal.¹¹⁰

China

De concurrentie tussen China en India om invloed in Nepal is de laatste jaren intensiever geworden. China heeft aanzienlijke bedragen geïnvesteerd in het herstel van Nepal na de burgeroorlog en speelt een steeds belangrijkere rol in het land. Er zijn vooral op cultureel-, transport- en handelsgebied goede banden. De kwestie-Tibet en de aanwezigheid van een grote Tibetaanse ballingengemeenschap van ongeveer 20.000 mensen in Nepal blijven echter gevoelige punten tussen beide landen. Onder Chinese druk hebben de Nepalese autoriteiten sinds 2008 de grens gesloten om de komst van nieuwe Tibetaanse vluchtelingen te verhinderen.¹¹¹ Hoewel in Kathmandu geregeld demonstraties plaatsvinden, tolereren de Nepalese autoriteiten geen openlijk anti-Chinese bijeenkomsten (zie paragraaf 3.3.2).¹¹²

China steunt de maoïstische leider Prachanda, zowel om ideologische als strategische redenen. Nepal vormt een kleine, maar strategisch belangrijke arena voor de Indo-Chinese rivaliteit. Begin 2010 stuurde China een officiële uitnodiging naar de Nepalese legerleider, Chhatra Man Singh Gurung, kort nadat hij was benoemd tot honorair-generaal in het Indiase leger. Maar ook Nepalese politici stimuleren de rivaliteit. Zo ging Prachanda voor zijn eerste officiële bezoek als premier in 2008 naar China in plaats van naar India, ondanks het feit dat India de belangrijkste handelspartner van Nepal is en traditioneel ook de eerste buitenlandse bestemming voor Nepalese leiders. In december 2009 bezocht ook premier Nepal China, in de hoop de bilaterale economische betrekkingen te verdiepen. In juli 2010 vloeiende daaruit de ondertekening voort van een overeenkomst voor de belastingvrije toegang van geselecteerde Nepalese goederen in China.¹¹³

De UCPN-M probeert vanouds China te gebruiken als tegenwicht tegen de Indiase invloed in Nepal. Zo hebben de maoïsten herhaaldelijk opgeroepen tot herziening

¹⁰⁹ Na een referendum werd Sikkim in 1975 opgenomen in India.

¹¹⁰ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; IHS Global Insight, *Nepalese prime minister defends investment pact with India*, 25 oktober 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011; Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

¹¹¹ Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*.

¹¹² Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011; Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

¹¹³ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

van het *Nepal-India Friendship Treaty* uit 1950. Vooral twee bezoeken aan Nepal van hoge Chinese delegaties in februari en maart 2011, waarbij Chinese financiële steun voor infrastructurele projecten en militaire hulp ter waarde van twintig miljoen dollar werden toegezegd, hebben in India tot bezorgdheid geleid.¹¹⁴

1.2.2 *Unified Communist Party of Nepal–Maoist (UCPN-M)*

Algemeen

De organisatiestructuur van de *Communist Party of Nepal-Maoist (CPN-M)* is drieledig: de partij, het Volksbevrijdingsleger (*People's Liberation Army, PLA*) en het *United Front*.¹¹⁵ Daarnaast beschikt de partij over een omvangrijke jongerenbeweging, de *Young Communist League (YCL)*. De partij staat onder leiding van Pushpa Kamal Dahal (Prachanda). Baburam Bhattarai is de theoreticus van de partij en de tweede man achter Prachanda. Bhattarai, van oorsprong architect, is sinds eind augustus 2011 premier van Nepal en was in 2008-2009 al minister van Financiën.¹¹⁶ Op 13 januari 2009 ging de CPN-M samen met de *Communist Party of Nepal-Unity Centre* verder onder de naam *Unified Communist Party of Nepal-Maoist (UCPN-M)*.¹¹⁷

Na de vorming van de UCPN-M werd in februari 2009 door Matrika Yadav de CPN-M heropgericht, omdat de partijleiding van UCPN-M haar revolutionaire agenda zou hebben verlaten. Veel maoïstische functionarissen beschouwen Matrika en zijn volgelingen als misleide geestverwanten, die uiteindelijk dezelfde doelstellingen nastreven. De dissidenten hebben soms land dat was teruggegeven aan de oorspronkelijke eigenaren opnieuw bezet. Ook zijn ze verantwoordelijk geweest voor blokkades van overheidskantoren en afpersingsgevallen, vooral in de Terai en de heuvelgebieden.¹¹⁸

Het beleid van de UCPN-M om met geweld een volksrepubliek tot stand te brengen, heeft plaatsgemaakt voor een politiek van compromissen en integratie in het bestaande politieke systeem. De eigen institutionele structuren en parallelle staat moesten daarvoor worden verlaten. Binnen de partij zijn een drietal politieke stromingen te onderscheiden. Senior vicevoorzitter en *hardliner* Mohan Baidya ('Kiran') vertegenwoordigt de radicale vleugel, maar zonder een terugkeer naar het gebruik van geweld. Bhattarai vertegenwoordigt de meer gematigde vleugel. Hij verwerpt de maoïstische neiging om zich tegen de Indiase invloed te verzetten en steunt samenwerking met het *Nepali Congress* om van Nepal een federale,

¹¹⁴ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011; Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

¹¹⁵ Het *United Front* heeft als doel het verenigen van zoveel mogelijk krachten in de 'revolutionaire strijd' en zet tevens de beleidslijnen van de maoïstische beweging uit.

¹¹⁶ IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

¹¹⁷ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Maoists: Their Aims, Structure and Strategy*, 27 oktober 2005; Economist Intelligence Unit, *Country Profile Nepal 2007*; International Crisis Group, *Nepal's Maoists: Purists or Pragmatists*, Asia Report No. 132, 18 mei 2007; OCHA, *Nepal Situation Overview*, No. 53, 8 oktober 2009.

¹¹⁸ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

democratische republiek te maken. Een derde stroming onder leiding van partijleider Pushpa Kamal Dahal ('Prachanda') probeert de tegenstellingen te overbruggen.¹¹⁹

Staatsfilosofie

De maoïsten hebben een andere visie op de staat dan andere partijen. Qua filosofie zijn ze nog steeds een revolutionaire partij, die wil dat "het volk" actief zijn eigen rechten definieert en beschermt. Volksactie, indien nodig gewapend, wordt daarom beschouwd als een legitiem middel tegen onderdrukking. De staat moet daarbij ondergeschikt zijn aan het volk. Deze fundamentele manier van denken lijkt nog intact, ondanks de voor het vredesproces noodzakelijke compromissen. De maoïsten hebben de staat geaccepteerd, maar willen die herinrichten. Dit is in overeenstemming met het leninistische principe dat alleen staatsmacht werkelijk van belang is.¹²⁰

Andere partijen vrezen daarom dat de maoïsten uiteindelijk de pluralistische normen niet zullen willen aanvaarden en zich niet zullen onderwerpen aan de constitutionele en institutionele orde. Toch leidde de verkiezing eind augustus 2011 van Baburam Bhattarai, die bekendstaat als een betrouwbare, goed opgeleide politicus, ook voor veel niet-maoïsten tot optimisme.¹²¹

Federalisme

De maoïsten hebben hun organisatie aangepast aan de eisen van de open politiek. Zo zijn er elf Staatscomités, gebaseerd op zowel de etnische diversiteit als de geografische indeling van Nepal,¹²² en vijf Centrale Bureaus.¹²³

Ondanks hun voorkeur voor een sterke staat zijn de maoïsten vanouds de enige grote politieke partij in Nepal met een uitgesproken federaal programma (zie ook paragraaf 2.3.2). Dat heeft ze tijdens de burgeroorlog en de daarop volgende verkiezingen veel steun opgeleverd. Nu Nepal tegenwoordig echter een seculiere republiek is, vormen het federalisme en de democratisering van het Nepalese leger de twee belangrijkste nog resterende programmapunten op de hervormingsagenda van de maoïsten voor de korte termijn. Er zijn verwachtingen gewekt en wanneer daar onvoldoende aan voldaan wordt, kan dat de partij veel steun kosten en de eenheid bedreigen.¹²⁴

¹¹⁹ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

¹²⁰ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹²¹ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

¹²² Deze commissies zijn: *the Seti-Mahakari State Committee, the Tharuwan State Committee, the Bheri-Karnali State Committee, the Magarat State Committee, the Tamuwan State Committee, the Tambashaling State Committee, the Newa State Committee, the Madhesi State Committee, the Kirat State Committee, the Limbuwan State Committee and the Kochila State Committee*. Bron: *Seeking State Power, the Communist Party of Nepal (Maoist)*, K. Ogura, Berghof Transition Series nr. 3, 2008.

¹²³ Het *Central Military Bureau*, het *Central Organisation Bureau*, het *Central Front Bureau*, het *International Bureau* en het *Central Publicity, Publication and Training Bureau*. Bron: *Seeking State Power, the Communist Party of Nepal (Maoist)*, K. Ogura, Berghof Transition Series nr. 3, 2008.

¹²⁴ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

Ook zijn sommige leden van etnische minderheden binnen de partij bezorgd om ideologische redenen. Voor de maoïsten is autonomie namelijk een middel om de ongelijkheid tussen etnische groepen te verminderen. Maar als dat eenmaal is bereikt, willen ze dat de etnische sentimenten opgaan in een grotere nationale identiteit. Dat staat op gespannen voet met de opvattingen van veel etnische activisten, die zich beschouwen als onderdeel van een wereldwijde *indigenous rights movement*, waarin culturele identiteit een zelfstandige waarde vormt. Voor veel etnische activisten is dat zorgelijk, zeker in combinatie met het feit dat de leiding van de maoïstische beweging door brahmanen wordt gedomineerd.¹²⁵

Parallele staat

Tijdens de burgeroorlog hebben de maoïsten land en eigendommen geconfisqueerd. De maoïsten hebben herhaaldelijk toegezegd geconfisqueerd land en eigendommen terug te zullen geven aan de oorspronkelijke eigenaren. Deze belofte is echter maar gedeeltelijk ingelost en er waren ook nieuwe confiscaties door UCPN-M geaffilieerde groepen.¹²⁶ Ook nu de maoïsten weer in de regering zitten, zijn ze niet geneigd land en eigendommen terug te geven.

Tijdens de burgeroorlog kende de CPN-M een systeem van parallelle bestuursstructuren in de gebieden onder haar invloed, vooral in het westen van Nepal. Deze bestuursstructuren vielen onder de *United People's Revolutionary Council*, het centrale orgaan van het *United Front*, dat werd geleid door Baburam Bhattarai. De parallelle besturen hieven onder meer belastingen. Op grond van de vredesakkoorden werd begin 2007 de *United People's Revolutionary Council* opgeheven. Wel blijft de UCPN-M op lokaal niveau proberen invloed uit te oefenen op de toekenning van de financiële middelen. Maar dat geldt voor alle politieke partijen. Op districtsniveau zijn geen gekozen vertegenwoordigers. Daarom is er een praktijk van "overleg" tussen politieke partijen over de toewijzing van overheidsmiddelen. Door de zwakke *rule of law* in Nepal bestaan er veel informele relaties tussen politieke partijen, veiligheidstroepen, gewapende groepen, jeugdbewegingen en criminelen.¹²⁷

Er is in een aantal districten in de Terai-regio en de heuvels sprake van gedwongen donaties en illegale belastingheffing door de maoïsten. Dat gebeurt vooral door de *Young Communist League* (YCL). Hoewel in 2007 de meeste maoïstische volksrechtbanken zijn opgeheven, zouden in landelijke gebieden nog parallelle rechtsmechanismen bestaan. Er zijn ook berichten dat in sommige districten burgers zich tot politieke partijen, waar onder UCPN-M/YCL, wenden om hun recht te halen (zie paragraaf 3.3.5).¹²⁸

¹²⁵ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹²⁶ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹²⁷ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹²⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

Overigens maken niet alleen de maoïsten, maar ook aanhangers van andere politieke partijen zich schuldig aan het gebruik van geweld. Het gebruik van geweld in de politiek en het beschermen van criminele activiteiten door politici zijn dan ook niet nieuw, zeker niet in de Oostelijke Terai.¹²⁹

People's Liberation Army (PLA)

Het *People's Liberation Army (PLA)* is het leger van de UCPN-M. Het PLA bevindt zich sinds begin 2007 in 28 kampen, conform de in november 2006 gemaakte afspraken. De wapens van het PLA zijn in januari-februari 2007 ingeleverd en stonden onder toezicht van de speciale politieke VN-missie *United Nations Mission in Nepal (UNMIN)*, die op 23 januari 2007 door de Veiligheidsraad werd ingesteld. Deze missie heeft Nepal echter op 15 januari 2011 verlaten, na vier verlengingen van haar termijn (zie paragraaf 3.2.2).¹³⁰

Het PLA is opgebouwd uit drie divisies en negen brigades. Prachanda stond aan het hoofd van het PLA. Toen hij minister-president werd, heeft hij deze functie opgegeven. Ook andere commandanten die een positie in de regering of in de CA vervullen, hebben hun militaire functies opgegeven. Voormalig vicecommandant Nanda Kishor Pun 'Pasang' werd benoemd tot de nieuwe hoofdcommandant van het PLA. Veel commandanten van het PLA zijn niet naar de kampen gegaan, maar hebben zitting genomen in de partijtop¹³¹, of zijn overgestapt naar de *Young Communist League (YCL)*. Ondanks de terugtrekking in de kampen van het PLA, vinden gewelddadige activiteiten door andere maoïstische kaderleden, in het bijzonder van UCPN-M en YCL, nog steeds plaats.¹³²

De soldaten van het PLA behoren voornamelijk tot de lagere kasten en de dalits. De leiding van het PLA en de maoïstische beweging in het algemeen worden daarentegen gedomineerd door brahmanen (die daaraan status ontleen, zonder ooit daadwerkelijk als priester te hebben gefungeerd). De CPN-M dwong gedurende de burgeroorlog ook mensen, vooral binnen de genoemde groepen, deel uit te maken van hun leger, inclusief minderjarigen. Naast de getrainde en geüniformeerde strijders van het PLA, had de CPN-M tijdens de burgeroorlog de beschikking over een onbekend aantal milities. Leden van die milities zijn niet in de kampen opgenomen. Velen van hen zijn overgegaan naar de YCL.¹³³

Integratie en rehabilitatie PLA-strijders

Integratie van PLA-strijders in de nationale veiligheidsorganisaties, waaronder het Nepalese leger, was één van de voorwaarden van de vredesakkoorden. Deze integratie verliep echter moeizaam. Vijf jaar na het einde van de burgeroorlog had Nepal in feite nog steeds twee legers.

¹²⁹ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹³⁰ www.unmin.org.np, geraadpleegd op 2 februari 2011; United Nations Mission in Nepal Press Release, *UNMIN welcomes agreement on follow-on arms monitoring arrangements*, 15 januari 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

¹³¹ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

¹³² International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹³³ International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

In oktober 2008 werd door de overheid een *Special Committee on Supervision, Integration and Rehabilitation* (SC) opgezet voor de integratie en rehabilitatie van de ruim 19.000 geregistreerde maoïstische strijders. De ex-rebellen hebben drie opties: integratie binnen het Nepalese leger, rehabilitatie in de maatschappij via (overheids)banen en beroepsopleidingen, of vroegtijdige pensionering. De SC zou ook toezicht gaan houden op de 28 kampen waarin de maoïstische voormalige strijders verblijven en op de wapens van het PLA. Daarvoor werd het *Army Integration Special Committee* (AISC), ingesteld. De werkzaamheden stagneerden in 2009 en 2010 echter geruime tijd vanwege de politieke onrust. Ook in 2011 werd aanvankelijk door de commissie weinig voortgang geboekt. De politieke partijen konden het niet eens worden over aantallen en voorwaarden van de integratie van de rebellen in het leger en evenmin over de hoogte van financiële vergoedingen/pensioenen. Op 1 november 2011 werd echter toch een eerste akkoord bereikt (zie paragraaf 2.2.1).¹³⁴

De integratie van ex-maoïstische strijders in het Nepalese leger ligt politiek gevoelig. Zo hebben leiders van het *Nepali Congress* zich nadrukkelijk uitgesproken tegen integratie van ex-maoïstische strijders in het Nepalese leger. Ook het Nepalese leger zelf voelt weinig voor integratie van zijn voormalige vijanden. Toch moet de integratie juist volledig onafhankelijk van politieke overwegingen verlopen. Anderzijds mogen daders van ernstige misdaden niet in het leger worden opgenomen, maar dienen ze te worden bestraft. Ten slotte is er nog geen definitieve overeenstemming over een beoogde *Truth and Reconciliation Commission* (TRC) en evenmin over een *Commission of Inquiry on Disappearances*. In het parlement hebben de maoïsten en NC zich lang verzet tegen respectievelijk de eerste en de tweede commissie. Wel is er sinds 1 november 2011 een principe-overeenkomst tussen de vier grote politieke partijen. Daarin is bepaald dat er maximaal 6.500 maoïstische oudstrijders in het nieuwe Nepalese leger zullen worden opgenomen.¹³⁵

Young Communist League (YCL)

De YCL, die sinds januari 2009 *Young Communist Democratic League* heet, maar in vrijwel alle bronnen aangeduid blijft worden als YCL, is in het hele land actief. De organisatie wordt in verband gebracht met intimidatie, afpersing (beschermingsgeld), bedreigingen, ontvoeringen, mishandeling en moorden. De gewelddadige activiteiten zijn vooral gericht tegen overheidsfunctionarissen, politieke tegenstanders, journalisten en mensenrechtenactivisten.¹³⁶

De leiding van de UCPN-M heeft meerdere malen toegezegd de paramilitaire structuur van de YCL te zullen ontmantelen en haar gewelddadige activiteiten te beëindigen. Deze toezeggingen zijn onvoldoende geëffectueerd. Wel meldden verschillende bronnen dat het geweld door de YCL, evenals dat van de

¹³⁴ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

¹³⁵ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹³⁶ Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*; Freedom House, *Freedom in the World 2010: Nepal*; US Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 11 maart 2011.

jongerenorganisaties van CPN-UML en het *Nepali Congress*, geleidelijk is afgenomen en dat het accent meer is komen te liggen op intimidatie en afpersing.¹³⁷

Er waren in 2010 en 2011 nog steeds meldingen dat de YCL zich bezig hield met onofficiële 'wetshandhaving'. Zo zou de YCL patrouilles hebben uitgevoerd en wetsovertreders hebben gearresteerd en bestraft, omdat de politie haar taak niet goed zou uitvoeren. Als morele hoeder en scheidsrechter in geschillen zou de YCL politieke opposenten, journalisten en vermeende drugsdealers hebben aangepakt. Verder zijn er berichten van illegale huiszoekingen door de YCL. Daarnaast zou de YCL op lokaal niveau het proces van toekenning van overheidsmiddelen beïnvloeden en zich bezighouden met praktijken als gedwongen donatie en illegale belastingheffing. Maar er zijn ook andere gewapende groepen actief, vooral met een etnische agenda, die geïnspireerd door het succes van de maoïsten hun methoden, retoriek en rituelen navolgen. Verder zijn er criminelen, die ontvoeringen, afpersingen en moorden plegen onder een politieke dekmantel.¹³⁸

De YCL heeft haar gelederen aangevuld met een toestroom van opportunistische nieuwkomers. De kern van de YCL bestaat nog steeds uit jongeren die behoorden tot de milities. De nieuwe rekruten bestonden vooral uit lokale jongeren, die de training van de voormalige milities misten. Hoeveel leden de YCL nu heeft, is onbekend. Bronnen gaan uit van een kerngroep van ongeveer 15.000 (full-time) leden. Het aantal overige (part-time) leden dat lid is van één van de aan de YCL gelieerde organisaties zou kunnen oplopen van 200.000 tot 400.000.¹³⁹

1.2.3 *Het Nepalese leger*

Het Nepalese ministerie van Defensie is uitermate zwak, evenals het hele overheidsapparaat. Nepal wordt wel gezien als een fragiele of zelfs mislukte staat, maar volgens andere analisten is de Nepalese staat eerder flexibel dan fragiel en heeft hij het binnenlandse conflict opmerkelijk goed doorstaan.¹⁴⁰

Het leger beschouwt zichzelf als semi-autonoom, voelt weinig voor interne hervormingen en heeft moeite met controle van buitenaf. Ondanks het officiële staakt-het-vuren blijft het Nepalese leger bezig met uitbreidingspogingen en pogingen tot modernisering en vergroting van het wapenarsenaal. In september 2009 werd generaal Katawal als chefstaf van het leger opgevolgd door generaal Chhatra Man Singh Gurung. Generaal Gurung noemt zichzelf een militair zonder politieke banden en bevestigt regelmatig officieel het primaat van de politiek over het leger. Volgens hem dient het leger zich neutraal, professioneel en a-politiek op

¹³⁷ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*; Freedom House, *Freedom in the World 2010: Nepal*; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹³⁸ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹³⁹ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹⁴⁰ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

te stellen. Generaal Gurung is echter geen onderdeel van de heersende elite binnen het leger, bij zijn werkelijke macht over het leger kunnen dan ook vraagtekens worden gesteld.¹⁴¹

1.3 Veiligheidssituatie

1.3.1 Gebrek aan staatsgezag

Ook in de verslagperiode was de ordehandhaving in handen van de Nepalese politie en de *Armed Police Force (APF)*. In de burgeroorlog zijn veel politiestations verlaten en/of verwoest. Hoewel er daarna verschillende nieuwe stations van politie en APF zijn opgezet, functioneren vooral in verschillende delen van de Terai-regio nog veel politiestations niet. Ook kampen veel politiestations met een gebrek aan middelen.¹⁴²

De bevolking heeft weinig vertrouwen in de veiligheidshandhaving, omdat de politie over het algemeen niet in staat blijkt voldoende bescherming te bieden tegen de verschillende (gewapende) groeperingen die in het land actief zijn. In veel gevallen hield zij zich afzijdig bij geweldsincidenten.¹⁴³ Ook zou de politie geregeld arrestanten vrij hebben moeten laten onder druk van politieke partijen. Daarnaast waren politiefunctionarissen zelf ook geregeld doelwit van gewapende politieke groepen.¹⁴⁴ De straffeloosheid duurt voort, ook omdat geweldsmisdrijven niet worden aangepakt.¹⁴⁵

In veel afgelegen gebieden is de overheid nagenoeg afwezig. Medewerkers van de lokale overheidsorganen, de *dorpsontwikkelingscomités* of *Village Development Committees (VDC's)* zijn geregeld het doelwit van bedreigingen en aanslagen van verschillende groeperingen, vooral in de zuidelijke Terai-regio en in de Oostelijke Heuvels. In het gehele land, maar vooral in de afgelegen heuvelgebieden, is de lokale besluitvorming en toekenning van publieke middelen voor een groot deel in handen van kaders van politieke partijen, zoals de YCL en de *Youth Force* (jongerenbeweging van de CPN-UML). In het merendeel van de districten zijn door de overheid *Local Peace Committees (LPC's)* ingesteld. LPC's kunnen bemiddelen in lokale geschillen, de toekenning van hulp- en rehabilitatiefondsen faciliteren en de lokale administratie ondersteunen bij het handhaven van *law and order*. Het merendeel van de LPC's is echter nog weinig effectief.¹⁴⁶

Ook parallelle wetshandhaving door militante politieke jongerenbewegingen en gewapende groepen blijft een probleem. Deze bewegingen roepen zichzelf in

¹⁴¹ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁴² International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁴³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁴⁴ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹⁴⁵ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Annual Report 2011, Nepal*.

¹⁴⁶ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

sommige gebieden uit tot wetshandhavers, waardoor de legitimiteit van het staatsgezag wordt ondermijnd. Het Nepalese veiligheidsapparaat, inclusief de politie, heeft onvoldoende capaciteit, middelen en motivatie om de veiligheid te waarborgen, waardoor de georganiseerde misdaad is opgeleefd. Overigens zijn geweld, brute rechtspleging en eigenrichting door gewapende groepen geen recente door de burgeroorlog ontstane verschijnselen, maar maken ze al sinds lange tijd deel uit van de Nepalese samenleving.¹⁴⁷

1.3.2 *De Terai-regio en de Oostelijke Heuvels*¹⁴⁸

Terai

De bevolking van de Oostelijke en Centrale Terai-regio bestaat in meerderheid uit, uit de vlakke stammende, etnische Madhesi. De meeste Madhesi zijn tot een kaste behorende hindoes, die nauw aan het Hindi verwante talen spreken en uitgebreide economische en sociale banden onderhouden met de bevolking over de grens in India. Veel andere Nepalezen verdenken de Madhesi er vanouds van dat hun loyaliteit ook over de grens ligt. De Madhesi hebben dan ook lang geklaagd over ondervertegenwoordiging, discriminatie door overheidsbeleid op het gebied van staatsburgerschap, taal en de verdeling van inkomsten, alsmede over door de overheid gestimuleerde migratie van bevolkingsgroepen uit de heuvelgebieden naar de Terai-vlakte. In 2007 en 2008 leidden de in lange tijd opgebouwde grieven tot grootscheepse protesten en ongeregelde heden.¹⁴⁹

Sinds de periode 2007-2008 heeft de Madhesi-beweging veel van haar momentum verloren.¹⁵⁰ Met verschillende maatregelen heeft de regering een deel van de ontevredenheid weggenomen. Toch zijn in de Terai-regio en de Oostelijke Heuvels gedurende het vredesproces verschillende gewapende groeperingen actief geworden. Het precieze aantal gewapende groepen is niet bekend. Er is veel verloop en er zijn voortdurend afsplitsingen. Dat maakt een betrouwbare telling vrijwel onmogelijk.¹⁵¹ In ieder geval zijn in de zuidelijke Terai-regio minstens twaalf gewapende groepen actief, die doelstellingen nastreven van volledig separatisme tot meer politieke vertegenwoordiging.¹⁵² Zie hiervoor ook paragraaf 1.3.3.

De motieven van deze groeperingen zijn moeilijk in kaart te brengen, maar de meeste groepen claimen te strijden voor een onafhankelijke Madhesi-staat. Hoewel

¹⁴⁷ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁴⁸ De Terai-regio omvat grofweg de volgende districten: Kanchapur, Kailali, Bardiya, Banke, Dang, Kapilvastu, Rupandehi, Nawalparasi, Chitawan, Parsa, Bara, Rautahat, Sariahi, Mahottari, Dhanusha, Siraha, Saptari, Sunsari, Morang en Jhapa. De Oostelijke Heuvels omvatten grofweg de volgende districten: Okhaldhunga, Khotang, Bhojpur, Udayapur, Ilam, Panchthar, Terhathum en Dhankuta.

¹⁴⁹ International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹⁵⁰ Zie voor de Madhesi-beweging van 2007: International Crisis Group, *Nepal's Troubled Terai Region*, Asia Report No. 136, 9 juli 2007.

¹⁵¹ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁵² IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

de Madhesi-kwestie de afgelopen tijd onder invloed van de politieke impasse wat uit de actualiteit was verdwenen, blijft een duurzame oplossing in de vorm van autonomie voor de zuidelijke Terai-regio binnen een federale nationale structuur van fundamenteel belang voor de stabiliteit van elke Nepalese regering.¹⁵³

Onder het geweld gaat een complex web van beweegredenen schuil: persoonlijke, criminele en politieke. Naar verluidt is de steun van de bevolking voor de gewapende groepen niet groot, vanwege de criminele activiteiten die ze verrichten. Naast de Madhesi-bewegingen zijn er groepen die strijden voor onafhankelijkheid van andere etnische minderheden zoals Limbu-, Tharu- en Kirant-bewegingen en een aantal hindoefundamentalistische bewegingen. Soms botst het autonomiestreven van de Madhesi in de Terai ook met de belangen van andere minderheden, zoals de Tharu.¹⁵⁴

Inmiddels hebben vijf Madhesi-partijen, verenigd in het *United Democratic Madhesi Front* (UDMF), een aanzienlijke vertegenwoordiging in de Constitutionele Assemblée gekregen, waardoor gehoopt wordt dat ze hun politieke eisen meer binnen het parlement zullen concentreren. Er is een politieke alliantie met de maoïsten ontstaan, die heeft geresulteerd in de eind augustus 2011 aangetreden regering van premier Baburam Bhattarai. Daarin bezetten de Madhesi-partijen twaalf ministersposten.¹⁵⁵

Oostelijke Heuvels

Er zijn twee brede autonomiebewegingen in de Oostelijke Heuvels. Limbu-activisten streven naar een Limbuwan-staat in de meest oostelijke districten langs de grens met India. En Rai-groepen eisen een Khambuwan-staat ten westen van Limbuwan. Limbus vormen 1,4% en Rais 2,6% van de bevolking van Nepal. De twee etnische groepen komen in cultuur en religie overeen, ook komen veel onderlinge huwelijken voor. Limbus en Rais vormen de grootste groepen binnen de overkoepelende etnische categorie van de Kirati. Op hun beurt bestaan de Rais weer uit minstens vijftien verschillende taalgroepen.¹⁵⁶

Limbuwan

De meest actieve Limbuwan-groepen zijn de drie facties van de *Federal Limbuwan State Councils* (FLSC). De FLSC werden in december 2005 opgericht en kenden later twee afsplitsingen. Daaruit zijn het *Federal Democratic National Forum* (FDNF) en de *Federal Democratic National Party* (FDNP) voortgekomen. Leaders zijn Sanjuhang Palungwa, Kumar Lingden en Laxman Tharu. Deze organisaties streven naar een autonome Limbuwan-staat, bestaande uit de negen meest oostelijke districten

¹⁵³ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

¹⁵⁴ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

¹⁵⁵ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

¹⁵⁶ International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

binnen een federaal Nepal. Ze eisen een hoge mate van autonomie, waarbij de federale staten het recht krijgen om hun eigen grondwetten op te stellen.¹⁵⁷

1.3.3

Gewapende groepen

Volgens veel waarnemers heeft het succes van de maoïsten de proliferatie van gewapende groepen met een etnische agenda bevorderd.¹⁵⁸ De meest actieve gewapende groepen zijn *Janatantrik Terai Mukti Morcha-Jwala Singh (JTMM-JS)*, *Akhil Terai Mukti Morcha/Janatantrik Terai Mukti Morcha-Goit (ATMM/JTMM-Goit)*, *Janatantrik Terai Mukti Morcha-Rajan Mukti (JTMM-RM)*, *Madhesi Mukti Tigers (MMT/MLT)*, *Federal Limbuwan State Council (FLSC)*, *Kirant Janwadi Workers Party (KJWP)*, *Tharuhat Joint Struggle Committee (TJSC)* en *de Tharuhat Autonomous State Council (TASC)*.¹⁵⁹ Verschillende etnische groepen beschikken over aparte gewapende strijdkrachten, zoals het *Limbuwan National Liberation Army*, de *Khumbuwan Volunteer Force* en het *Tharuhat Liberation Army*.¹⁶⁰

De *Janatantrik Terai Mukti Morcha (JTMM)* werd opgericht door Jay Krishna Goit, een voormalig CPN-M kaderlid, uit onvrede dat de CPN-M te weinig deed om beloftes aan de Madhesi-minderheid na te komen. Onenigheid binnen de gelederen heeft ertoe geleid dat de groepering meerdere malen is gesplitst. Momenteel noemt de groep van Goit zich het *All Terai Liberation Front (ATLF)*.¹⁶¹ De groepering is een van de grootste gewapende groepen en schuwt geweld en criminele activiteiten niet. Een andere belangrijke JTMM-groepering is *JTMM-Jwala Singh* die ook vaak in verband wordt gebracht met geweld en criminele activiteiten. Jwala Singh is een voormalig journalist en behoort tot de dalits. Zijn partij wordt gezien als een alternatief voor de andere Madhesi-groeperingen, waarvan de meeste leiders tot de hogere kasten behoren. Volgens berichten zou de *JTMM-Jwala Singh* de laatste jaren ernstig zijn verzwakt door een aantal nieuwe afsplitsingen binnen zijn beweging.¹⁶²

Het is moeilijk aan te geven hoeveel leden de verschillende gewapende groeperingen hebben. De omvang van de grootste gewapende groeperingen (*ATLF* en *JTMM-Jwala Singh*) wordt geschat op maximaal 1.000 personen. De meeste groeperingen bestaan echter uit kleine groepjes, soms niet meer dan afzonderlijke bendes. In totaal wordt de omvang van alle gewapende groepen op enkele duizenden personen geschat. Over de bevelstructuur van de groeperingen is weinig bekend. De meeste groeperingen zijn vermoedelijk niet sterk centraal georganiseerd. Er zijn veel onderlinge ruzies en splitsingen. De groepen beschikken over kleine wapens, soms handgemaakt, maar voor zover bekend niet over zwaar geschut. Veel leden van de gewapende groepen zijn werkloze jongeren. Er zijn

¹⁵⁷ International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹⁵⁸ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁵⁹ Andere gewapende groeperingen zijn: *Samyukta Janatantrik Terai Mukti Morcha*; *Janatantrik Terai Mukti Morcha-Rajan Mukti*; *Janatantrik Madesh Terai Mukti Morcha*; *Liberation Tigers of Terai Elam*; *Terai Cobras*; *Madhesi Virus Killers*; *Terai Army*; *Ranabir Sena*; *National Defense Army*; *Loktantrik Madhesi Mukti Morcha*; *Federal Democratic Republic Joint Struggle Committee*; *Tharu Welfare Assembly* en *Federal Republican Forum*.

¹⁶⁰ International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁶¹ Het ATLF is in Nepal bekend als *Akhil Terai Mukti Morcha (ATMM)*.

¹⁶² International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

berichten dat deze gewapende groepen ook kinderen rekruteren (zie paragraaf 3.4.2).¹⁶³

De huidige gewapende etnische groepen worden vaak gezien als voortzitters van de maoïstische gewapende strijd onder leiding van voormalige maoïstische kaderleden. Veel van deze groepen vergelijken zichzelf ook met de maoïsten en kopiëren bewust hun jargon, rituelen en imago. Enkele hebben zelfs parallelle bestuursstructuren opgezet naar het voorbeeld van de voormalige maoïstische "volksregeringen." Toch is de omvang van het geweld niet vergelijkbaar met dat van de maoïsten uit de periode 1996-2006. Ook hebben de nieuwe gewapende groepen niet de vergaande plannen voor maatschappijhervorming van de maoïsten. De nieuwe gewapende groepen zijn niet zozeer replica's, alswel bijproducten van de maoïstische opstand. De voormalige rebellen rechtvaardigden hun gebruik van geweld met hun agenda van etnische rechtvaardigheid en klassenstrijd. Daarmee hebben ze bijgedragen aan de legitimering van het politieke geweld van anderen.¹⁶⁴

Een aparte positie wordt ingenomen door de CPN-M van Matrika Yadav. Matrika's belofte de revolutionaire politiek voort te zetten, trekt maoïstische kaderleden aan die teleurgesteld zijn in de aanpassingspolitiek van de UCPN-M. Daardoor kon de CPN-M gedurende de verslagperiode haar organisatiestructuur gestaag verder opbouwen en uitbreiden. De partij is het sterkst vertegenwoordigd in de oostelijke en centrale delen van de Terai, minder in het westen van de Terai en begint zich te organiseren in de Oostelijke Heuvels. De CPN-M ontkent nadrukkelijk een regionale partij te zijn, maar er wordt aan getwijfeld of Matrika's Madhesi-achtergrond hem in staat zal stellen veel aanhang in de heuvelgebieden te verwerven. In de Terai zelf kunnen kaste-overwegingen een belemmering voor uitbreiding vormen, gezien het grote aantal Yadavs in de partijleiding. Senior CPN-M-leiders zeggen dat er geen gewapende opstand wordt voorbereid, maar sommige districtsleiders klinken militanter.¹⁶⁵

1.3.4 Veiligheidsincidenten

Sinds 2006 vindt het geweld in Nepal voor een groot deel langs de bestaande politieke lijnen plaats. Politieke partijen zijn direct verantwoordelijk voor een groot deel van de huidige onveiligheid. Er is sprake van informele netwerken van politieke partijen, veiligheidstroepen van politie en leger, gewapende groepen, criminelen en jongerenorganisaties. Gewapende groepen en bendes plegen het meeste geweld, bedreigingen, bomaanslagen, afpersing, ontvoeringen, mishandeling en moord,

¹⁶³ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

¹⁶⁴ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁶⁵ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

maar ze zijn afhankelijk van een ruimer netwerk waar ook politici en politiefunctionarissen deel van uit maken.¹⁶⁶

Daardoor kunnen deze politieke en criminele groepen vaak straffeloos opereren. In de patronagenetwerken zijn persoonlijke en partijpolitieke motieven vaak niet te onderscheiden. De maoïsten zijn niet de enigen die geweld gebruiken, terwijl ook het gebruik van geweld in de politiek en de bescherming van criminele activiteiten door politici niet nieuw zijn. Dat kwam in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw al veel voor. Uit 2010 zijn verschillende gevallen bekend waarin politieke partijen als UML en NC de vrijlating van gearresteerde bendeleiders hebben bewerkstelligd.¹⁶⁷

Gedurende de verslagperiode werd geregeld de orde verstoord door een groot aantal groeperingen. Dit gebeurde vooral door politieke en gewapende groeperingen in de Terai-regio en de Oostelijke Heuvels (zie de paragrafen 2.2.2 en 2.3.2). Politieke bewegingen, groepen die een minderheid vertegenwoordigen (bijvoorbeeld van etnische of religieuze aard, of van een achtergestelde kastengroep), studentenbonden, vakbonden of soortgelijke groeperingen riepen geregeld *bandhs*¹⁶⁸ uit of organiseerden demonstraties om de overheid te dwingen hun diverse eisen in te willigen. Acties als stakingen en wegblokkades mondden soms uit in geweld. In sommige gevallen reageerde de politie met buitensporig geweld tegen demonstranten, waarbij soms doden vielen (zie ook paragraaf 3.3.2.).¹⁶⁹

Er waren vele berichten van gewelddadige onderlinge confrontaties tussen politieke jongerengroepen als de YCL en andere met politieke partijen geaffilieerde groepen. Andere politieke jongerengroepen zijn *Turan Dal (Nepali Congress)*, *CPNM-Matrika/Youth Wing*, *Madeshi Youth Forum*, *Madeshi Youth Front* en *Nepal Student Union (NSU, Nepali Congress)*.¹⁷⁰

Er waren in het kader van een strakkere wetshandhaving ook beschuldigingen van willekeurige arrestaties, mishandeling en moord. Mensenrechtenorganisaties uitten hun bezorgdheid over het aantal personen dat door de veiligheidsdiensten werd gedood en over geloofwaardige beschuldigingen van buitengerechterlijke executies ('*fake encounter killings*') door de politie. In de meeste gevallen werd geen serieus onderzoek verricht naar de beschuldigingen van buitengerechterlijke executies (zie paragraaf 3.3.9).¹⁷¹

¹⁶⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

¹⁶⁷ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; Observatory for the Protection of Human Rights defenders, *Annual Report 2011, Nepal*; International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

¹⁶⁸ Een *bandh* is een algemene staking.

¹⁶⁹ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁷⁰ Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

¹⁷¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

De veiligheidssituatie verschilt sterk per district. Vooral in een aantal districten in de westelijke-Terai-regio was de situatie in de verslagperiode zorgelijk. Ontvoeringen en afpersingen door gewapende groepen en bendes zijn daar *big business* geworden. Er werd melding gemaakt van bedreigingen en illegale belastingheffing door YCL, *Youth Force*, TASC en TJSC en voortdurende criminaliteit. De veiligheidssituatie in de Oostelijke Heuvels van Nepal was voor burgers redelijk goed, maar slecht voor overheidsfunctionarissen en zakenmensen (afpersingspraktijken door YCL, FLSC en KJWP). In de centrale heuvels en de bergen van Nepal is de veiligheidssituatie over het algemeen redelijk rustig, hoewel er wel berichten van criminaliteit en afpersingspraktijken zijn door militante jongerengroepen (waaronder YCL). Daarnaast oefenen in sommige gebieden maoïstische kaderleden grote macht uit.¹⁷²

1.4 *Corruptie*

Corruptie blijft een probleem in Nepal ondanks wetgeving ter bestrijding ervan. De invoering van de anticorruptiewetgeving laat te wensen over.¹⁷³ Volgens de *Transparency International Corruption Perceptions Index* stond Nepal in 2010 op de 146^{ste} plaats van de (178) landen met de meeste corruptie en in 2011 op de 154^{ste} plaats (van de 183 landen). Bestrijding van corruptie is geen prioriteit in Nepal.¹⁷⁴ De *Commission for the Investigation of the Abuse of Authority* (CIAA), die sinds 2007 het mandaat heeft om overheids corruptie te onderzoeken, wordt algemeen als weinig effectief beschouwd. Verschillende corruptiezaken betreffende politici kwamen niet voor de rechtbank of leidden niet tot een veroordeling. Volgens het *National Vigilance Center* (NVC) hebben in 2010 77 parlementsleden en 34.000 ambtenaren hun, wettelijk verplichte, inkomsten- en vermogensopgave niet verstrekt.¹⁷⁵

Binnen het overheidsapparaat komt op grote schaal corruptie voor, in het bijzonder bij de politie, maar ook onder parlementsleden en ministers. Volgens bronnen werd er in de verslagperiode politieke druk op de CIAA uitgeoefend om geen ministers te vervolgen.¹⁷⁶ Ook bij rechtbanken is sprake van corruptie en uitoefening van politieke druk. Hoewel de Grondwet voorziet in een onafhankelijke rechterlijke macht, hebben veel Nepalezen slechts een beperkte toegang tot een eerlijke rechtspraak. Verdachten worden vaak langer in voorarrest vastgehouden dan na een veroordeling.¹⁷⁷ In de private sector is eveneens sprake van corruptie.

¹⁷² International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: the Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

¹⁷³ Freedom House, *Freedom in the World, Nepal (2010)*; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁷⁴ Transparency International, *Annual Report 2010, Corruption Perceptions Index 2010*. In 2009 stond Nepal op de 143^{ste} en in 2008 op de 121^{ste} plaats (van de 180 landen).

¹⁷⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Rory Truex, *Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal*. In: *World Development*, Jrg. 39, nr. 7 (2010), p. 1133-1142.

¹⁷⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁷⁷ Freedom House, *Freedom in the World, Nepal (2010)*.

Zakenmensen in Nepal kunnen de politiek beïnvloeden door middel van omvangrijke donaties aan politieke partijen en verwante organisaties.¹⁷⁸

Uit landelijk onderzoek van *Transparency International Nepal* (TIN) in 2010 bleek dat bijna 20% van de Nepalezen te maken kreeg met een vorm van corruptie in ziekenhuizen, 50% in contacten met de politie en 25% bij de belastingheffing. Ondanks de anticorruptiemaatregelen van de overheid bleek in 2010 meer dan 60% van de Nepalezen niet te geloven dat het corruptieprobleem de komende tien jaar minder groot zou worden.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Transparency International, *Annual Report 2010, Corruption Perceptions Index 2010*; Rory Truex, *Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal*. In: *World Development*, Jrg. 39, nr. 7 (2010), p. 1133-1142.

¹⁷⁹ Rory Truex, *Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal*. In: *World Development*, Jrg. 39, nr. 7 (2010), p. 1133-1142.

2 Mensenrechten

2.1 *Juridische context*

2.1.1 *Verdragen en protocollen*

Nepal is onder meer partij bij de volgende internationale verdragen:

- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, inclusief het eerste Facultatief Protocol; voor Nepal in werking getreden per 14 augustus 1991.
- Tweede Facultatieve Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, gericht op de afschaffing van de doodstraf; voor Nepal in werking getreden op 4 juni 1998.
- Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; voor Nepal in werking getreden per 14 augustus 1991.
- Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie; voor Nepal in werking getreden per 1 maart 1971.
- Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen; voor Nepal in werking getreden per 22 mei 1991.
- Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen; voor Nepal in werking getreden op 15 september 2007.
- Verdrag inzake de rechten van het kind; voor Nepal in werking getreden per 14 oktober 1990.
- Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten; voor Nepal in werking getreden op 3 februari 2007.
- Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind; voor Nepal in werking getreden op 20 februari 2006.
- Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid; voor Nepal in werking getreden op 3 januari 2003.
- Verdrag tegen marteling en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing; voor Nepal in werking getreden per 13 juni 1991.¹⁸⁰
- ILO Verdrag no. 169 betreffende Inheemse en Tribale Volken in Onafhankelijke Landen; door Nepal geratificeerd op 14 september 2007.
- Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap; door Nepal getekend op 3 januari 2008. Op 27 december 2009 ratificeerde Nepal het verdrag alsmede het bijbehorend facultatief protocol.
- Verdrag inzake de Bescherming van Kinderen en Samenwerking met betrekking tot Interlandelijke Adoptie; door Nepal getekend op 28 april 2009. Nepal heeft het Adoptieverdrag echter niet geratificeerd, waardoor niet bekend is wanneer het in werking zal treden.

¹⁸⁰ Nepal heeft echter niet het bijbehorend Facultatief Protocol ondertekend. Zie www.minbuza.nl/verdragen, geraadpleegd op 1 augustus 2011.

Nepal is geen partij bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, noch bij het Verdrag tegen Gedwongen Verdwijningen, noch bij het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, noch bij het Staatloosheidsverdrag.¹⁸¹

2.1.2 *Nationale wetgeving*

Grondwet

Sinds januari 2007 is de interim-grondwet van kracht. De uit 601 leden bestaande Grondwetgevende Vergadering (*Constituent Assembly, CA*) had oorspronkelijk als taak om uiterlijk 28 mei 2010 een nieuwe Grondwet te hebben afgerond. Deze termijn werd met een jaar verlengd, maar ook de nieuwe *deadline* werd niet gehaald, evenmin als de volgende verlengingen met drie maanden.¹⁸²

2.2 *Toezicht*

2.2.1 *Nationaal toezicht*

Nationale mensenrechtencommissie

De bevoegdheden van de nationale mensenrechtencommissie (*National Human Rights Commission, NHRC*) zijn vastgelegd in de *Human Rights Commission Act 2053* (1994) en de *Interim Constitution of Nepal 2063* (2006). De commissie bestaat uit voorzitter Kedar Nath Upadhyaya, vijf overige leden en een secretaris. Doelstelling vormt de bevordering en bescherming van de mensenrechten in algemene zin. De werkzaamheden bestaan uit het doen van onderzoek en het verstrekken van aanbevelingen en adviezen aan de overheid.

De commissie is institutioneel zwak. Capaciteitsgebrek, politieke druk en gebrek aan fondsen bemoeilijken de werkzaamheden. Aanbevelingen van de NHRC worden over het algemeen niet opgevolgd door de regering. Volgens de NHRC is sinds haar oprichting slechts 11% van de aanbevelingen volledig geïmplementeerd, terwijl in 40% van de aanbevelingen er geen enkele reactie van de autoriteiten is ontvangen. Vooral aanbevelingen om daders van mensenrechtenschendingen disciplinair aan te pakken en strafrechtelijk te vervolgen worden niet opgevolgd. De NHRC heeft daarnaast te kampen met gebrek aan medewerking door het Nepalese leger en politie.¹⁸³

Onderzoekscommissies

De oprichting van transitionele rechtsorganen, zoals een Commissie voor Verdwijningen en een Waarheids- en Verzoeningscommissie, heeft jarenlang op zich laten wachten. De regering heeft enkele speciale commissies ingesteld om ernstige misdrijven en mensenrechtenschendingen te onderzoeken. De rapporten van deze

¹⁸¹ Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal.

¹⁸² Zie voor informatie over de Grondwet paragraaf 2.1.3.

¹⁸³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

commissies werden echter niet openbaar gemaakt en er waren geen zichtbare consequenties voor de vermeende daders. Zowel bij regering als politieke partijen bestond lange tijd onvoldoende wil om de daders van de mensenrechtenschendingen uit de periode van de burgeroorlog ter verantwoording te roepen.¹⁸⁴

In het op 1 november 2011 bereikte akkoord tussen de vier grote politieke partijen werd voorzien in de oprichting van een Waarheids- en Verzoeningscommissie en een Commissie voor Verdwijningen (zie paragraaf 2.2.1). Er is echter nog geen overeenstemming over de definitie van politiek gemotiveerde misdaden in de periode van de burgeroorlog. In alle grote partijen zijn politici die worden beschuldigd van betrokkenheid bij dergelijke incidenten in de jaren 1996-2006 of die later daders van dergelijke misdrijven hebben beschermd. Hetzelfde geldt voor het Nepalese leger.¹⁸⁵

Met steun van OHCHR zijn een aantal jaren geleden bij verschillende overheidsorganen, waaronder politie, *Armed Police Force* (APF) en leger, zogenoemde mensenrechtencellen (*human rights cells*) opgericht. Deze mensenrechtencellen verzorgen trainingen op het gebied van mensenrechten en registreren de mensenrechtenschendingen die zijn gepleegd door overheidsfunctionarissen. Politieke druk, corruptie en straffeloosheid blijven echter een probleem.¹⁸⁶

In 2005 werd ook een coördinatiecommissie voor mensenrechten opgericht: het *National Coordination Committee for Protection and Promotion of Human Rights (NCCPPHR)*. De commissie dient in de eerste plaats toe te zien op de naleving van de internationale verplichtingen van Nepal op het gebied van de mensenrechten. Ze bevordert en beschermt de mensenrechten in ruime zin, en coördineert de werkzaamheden van nationale en internationale mensenrechtenorganisaties zoals NHRC en OHCHR. Het NCCPPHR is gevestigd in het *Office of the Prime Minister/Council of Ministers (OPMCM)* en wordt geleid door Dr. Trilochan Uprety.

Non-gouvernementele mensenrechtenorganisaties

Er zijn in Nepal verschillende onafhankelijke nationale mensenrechten-ngo's werkzaam, waaronder *Advocacy Forum Nepal*, *Human Rights Organization of Nepal*, *Informal Sector Service Centre (INSEC)*, *International Solidarity for Human Rights & Human Dignity (INHURED)*, de *Human Rights and Peace Society* en de *Nepal Law Society*. Ook zijn er ngo's die zich specialiseren in specifieke mensenrechtenkwesties zoals foltering, kinderarbeid, vrouwenrechten of de positie van etnische minderheden. Nationale mensenrechten-ngo's konden in de verslagperiode over het algemeen opereren zonder restricties van de overheid. In sommige gevallen konden zij rekenen op medewerking van overheidsfunctionarissen.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Annual Report 2011, Nepal*; Human Rights Watch, *Nepal's military should stop protecting human rights violators*, 6 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

¹⁸⁵ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: the Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

¹⁸⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁸⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

Tegelijkertijd bleven mensenrechtenactivisten in de verslagperiode het risico lopen geconfronteerd te worden met intimidatie, bedreigingen en geweld door gewapende groepen. Mensenrechtenactivisten die zich inzetten voor de rechten van gedetineerden konden te maken krijgen met bedreigingen en intimidaties, ook van de zijde van de politie.¹⁸⁸ Vooral vrouwelijke mensenrechtenactivisten die zich inzetten voor de rechten van vrouwen, werden in de verslagperiode het slachtoffer van bedreigingen en geweld (zie paragraaf 3.4.1). Vrouwelijke parlementsleden hebben zich verenigd om in de Constitutionele Assemblée vrouwenrechten aan de orde te stellen.¹⁸⁹

Ook in de Terai-regio werden mensenrechtenactivisten geregeld het slachtoffer van bedreigingen en aanvallen door politieke partijen en gewapende groepen. Het gebrek aan *law and order*, het optreden van gewapende groepen en de toegenomen criminaliteit in deze regio, vormen samen met de cultuur van straffeloosheid voor mensenrechtenschendingen een risicovolle omgeving voor mensenrechtenactivisten (zie paragraaf 2.3). De Nepalese politie biedt weinig bescherming en weigert veelal intimidaties en bedreigingen van mensenrechtenactivisten serieus te onderzoeken. In zijn periodieke rapport aan de Veiligheidsraad sprak de secretaris-generaal van de VN zijn zorg uit over de toenemende afpersingspraktijken door gewapende groepen en etnische organisaties in veel districten van de Terai, ondanks de intensievere politiepatrouilles.¹⁹⁰

Volgens mensenrechtenorganisaties heeft de oprichting van de speciale veiligheidspolitie die bedoeld was om de verslechterende veiligheidssituatie te verbeteren juist geleid tot meer mensenrechtenschendingen, ook door de veiligheidspolitie zelf. In verschillende districten van de Terai hebben gewapende groepen in de verslagperiode kinderen gebruikt als boodschappers bij afpersing en stakingen (*bandhs*).¹⁹¹

2.2.2 Internationaal toezicht

United Nations Mission in Nepal (UNMIN)

In januari 2007 besloot de VN-Veiligheidsraad een politieke VN-missie in Nepal te plaatsen voor de duur van twaalf maanden (resolutie 1740): de *United Nations Mission in Nepal (UNMIN)*. Op verzoek van de Nepalese autoriteiten werd het mandaat vanaf januari 2008 telkens verlengd, laatstelijk in 2010 (resolutie 1909). UNMIN is na vier verlengingen van haar termijn op 15 januari 2011 uit Nepal vertrokken. UNMIN viel onder de verantwoordelijkheid van VN-gezant Karin Landgren.¹⁹²

¹⁸⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

¹⁸⁹ Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

¹⁹⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

¹⁹¹ Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

¹⁹² www.unmin.org.np, geraadpleegd op 2 februari 2011.

Sinds de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) van 2006 verbleven de guerrillastrijders van het PLA in kampen onder UNMIN-toezicht. Na het vertrek van UNMIN werd een overeenkomst bereikt tussen de Nepalese regering en de UCPN-M over gezamenlijk toezicht en inspectie van de kampen door het leger. Ook bevestigde de Indiase regering direct opnieuw haar steun aan het constitutionele proces en de overgang naar een democratische republiek in Nepal.¹⁹³

UNMIN heeft in 2007 in de kampen de gegevens van ruim 32.000 maoïstische strijders geverifieerd, 19.602 voldeden aan de gestelde criteria voor de status van guerrillastrijder (15.756 mannen en 3.846 vrouwen). Uiteindelijk is het ontslagproces op 7 januari 2010 van start gegaan en op 23 maart 2010 formeel voltooid (zie ook paragraaf 3.4.2). Er werden echter slechts 3.478 wapens ingeleverd.¹⁹⁴

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

OHCHR heeft sinds mei 2005 een kantoor in Nepal. OHCHR houdt toezicht op de naleving van de mensenrechten en doet onderzoek naar vermoedelijke gevallen van mensenrechtenschendingen. Ook adviseert OHCHR de Nepalese regering op het gebied van mensenrechten. Daarnaast ondersteunt OHCHR de NHRC en mensenrechten-ngo's door middel van adviezen en trainingen. OHCHR rapporteert aan de Mensenrechtencommissie en de Algemene Vergadering van de VN.¹⁹⁵ OHCHR heeft 57 gevallen van dodelijke slachtoffers gedocumenteerd als gevolg van onwettig gebruik van geweld door Nepalese veiligheidstroepen tussen januari 2008 en juni 2010.¹⁹⁶

Internationale ngo's

Internationale mensenrechtenorganisaties zoals *Amnesty International* en *Human Rights Watch* konden in Nepal over het algemeen opereren zonder beperkingen van de overheid.¹⁹⁷ Amnesty International heeft een kantoor in Kathmandu.

2.3 *Naleving en schendingen*

2.3.1 *Vrijheid van meningsuiting*

In de interimgrondwet staat dat alle burgers recht hebben op vrijheid van meningsuiting. De interimgrondwet verbiedt echter publicaties die de soevereiniteit en integriteit van Nepal bedreigen, de relaties tussen personen van verschillende gemeenschappen, religies en kasten kunnen verstoren of laster, belediging, burgerlijke ongehoorzaamheid, belediging van een rechterlijke instantie of misdaad in de hand werken.¹⁹⁸

¹⁹³ United Nations Mission in Nepal Press Release, *UNMIN welcomes agreement on follow-on arms monitoring arrangements*, 15 januari 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011; www.unmin.org.np, geraadpleegd op 2 februari 2011.

¹⁹⁴ OCHA, *Nepal Situation Overview*, nr. 59; www.unmin.org.np, geraadpleegd op 2 februari 2011.

¹⁹⁵ www.ohchr.org, geraadpleegd op 9 augustus 2011.

¹⁹⁶ Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

¹⁹⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

¹⁹⁸ Artikel 12 interimgrondwet.

Van de kant van de overheid is er vrijwel geen beperking van de vrijheid van meningsuiting. Wel worden de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid ondermijnd door de gebrekkige gezagsuitoefening van de overheid. Onafhankelijke media waren gedurende de verslagperiode actief en in staat om diverse (politieke) standpunten uit te dragen. Zowel nationale als internationale publicaties, waaronder honderden kranten in inheemse talen en het Engels, ondervonden geen beperkingen van overheidswege. Er zijn in Nepal meer dan 150 onafhankelijke radiostations, die meer dan 90 procent van de bevolking bereiken. De overheid bezit twee televisiestations en een radiostation. Radio blijft de belangrijkste bron van informatie voor het merendeel van de bevolking.¹⁹⁹

Geweld tegen journalisten

Media en journalisten bleven in de verslagperiode echter moeilijkheden ondervinden en waren geregeld doelwit van bedreigingen en geweld vanwege onwelgevallige berichtgeving. Er was ook politiegeweld tegen journalisten. In 2010 organiseerde de *Federation of Nepali Journalists (FNJ)* protestbijeenkomsten tegen het politiegeweld. In de verslagperiode werden verschillende media-eigenaren en journalisten bedreigd, aangevallen of vermoord door gewapende groepen, criminelen en activisten van politieke partijen. De uit de onmacht van de overheid voortvloeiende straffeloosheid van de daders moedigde vervolgens weer anderen aan om onwelgevallige critici in de media met bedreigingen het zwijgen op te leggen.²⁰⁰

In de Zuidelijke Vlakte en in de Oostelijke Heuvels kwam het geweld tegen media en journalisten vooral van politieke groeperingen en gewapende groepen die ijveren voor meer onafhankelijkheid en zelfbestuur. Voorbeelden vormen *Terai Janatantrik Party (Madesh)*, *Janatantrik Terai Mukti Morcha*, *Kirati Janawadi Workers' Party*, *Federal Limbuwan State Councils*, *Khumbuwan Rastriya Morcha (KRM)* en *Khumbuwan Samyukta Jatiya Morcha*. Daarnaast werden journalisten het slachtoffer van criminele groepen met of zonder politieke bescherming. Sommige journalisten vluchtten naar aanleiding van deze bedreigingen en velen kozen voor zelfcensuur.²⁰¹

In andere delen van het land hadden journalisten en mediabedrijven te maken met intimidatie en geweld, vooral door militante leden van UCPN-M, YCL en *All Nepal Communications, Printing and Publications Workers Union (ANCPWU)*, maar ook leden van de *Youth Force* van CPN-UML vielen de media lastig. Grote mediabedrijven als Kantipur, Himalmedia en APCA, en kranten als *Nagarik* en *Republica*, werden slachtoffer van bedreigingen en geweld, maar ook mediabedrijven op het platteland waren doelwit. Geregeld werden publicaties geconfisqueerd en vernietigd.²⁰²

¹⁹⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁰⁰ Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Annual Report 2011, Nepal*; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

²⁰¹ International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: the Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

²⁰² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis

Ondanks herhaalde toezeggingen van de overheid om het geweld tegen journalisten en mediabedrijven te onderzoeken en te bestrijden, werd geweld tegen de media nauwelijks onderzocht en bestraft. Als er al onderzoek plaats vond, dan leidde dit vrijwel nooit tot een veroordeling. Ook de bescherming van de media van overheidswege liet te wensen over. In de verslagperiode waren er verschillende protestacties van journalisten en persorganisaties tegen het geweld tegen de media, zoals demonstraties en publiceerden kranten witte protestpagina's. Soms greep de politie daarbij hard in, zoals in de zuidelijke stad Janakpur in 2010. Tegen dit politiegeweld werden door de *Federation of Nepali Journalists* (FNJ) protestbijeenkomsten georganiseerd in Janakpur en Kathmandu.²⁰³

In december 2008 tekenden de *Federation of Nepali Journalists* en de Nepalese regering een overeenkomst ter bescherming van de persvrijheid. De Nepalese regering kondigde een aantal maatregelen aan om de persvrijheid en de veiligheid van journalisten en mediabedrijven beter te beschermen. Zo zou er een speciaal bureau worden opgezet om schendingen van persvrijheid te onderzoeken. Ook zou de regering actie ondernemen om daders van geweld tegen de media harder aan te pakken. In de praktijk is daar nog niet veel van terechtgekomen. Zo werd er geen vooruitgang geboekt in de zaak van de moord op de vrouwelijke journalist Uma Singh en de aanvallen op twee andere vrouwelijke journalisten in 2009.²⁰⁴

Internet

Er waren in de verslagperiode enkele beperkingen in de toegang tot internet, maar geen berichten dat de regering het internetverkeer controleerde. Wel groeide de bezorgdheid om toekomstige internetcensuur door het dreigement van het ministerie van Binnenlandse Zaken om de *Electronic Transmission Act* te gebruiken om overtreders van de anti-obsceniteitsdecreten te vervolgen. In 2010 gebruikten ongeveer 625.800 Nepalezen (2,2% van de bevolking) internet.²⁰⁵

2.3.2 *Vrijheid van vereniging en vergadering*

De interim-grondwet bepaalt dat alle Nepalese burgers recht hebben op vrijheid van vereniging en vergadering, tenzij de soevereiniteit en integriteit van de staat of de openbare orde hierdoor worden bedreigd.²⁰⁶ Ook mogen demonstraties worden gehouden, vergaderingen worden georganiseerd en stakingen worden uitgeroepen.²⁰⁷

Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Proces*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

²⁰³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Proces*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

²⁰⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁰⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁰⁶ Artikel 12 interimgrondwet.

²⁰⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

De overheid beperkte in de regel het recht op demonstratie niet. Wel stelde de lokale overheid soms een avondklok in bij onrust als gevolg van demonstraties. Soms greep de politie in bij demonstraties. In vele gevallen bleef de politie juist afzijdig. Opgepakte demonstranten werden veelal na een korte periode weer vrijgelaten. Bij het onder controle brengen van demonstraties werd in sommige gevallen door de politie excessief geweld gebruikt.²⁰⁸

De overheid beperkte soms het recht op vergadering. Vooral de Tibetaanse gemeenschap ondervond beperkingen bij het houden van publieke vieringen en demonstraties, hoewel de overheid sommige religieuze bijeenkomsten wel toestond. Zo joeg de oproerpolitie in maart 2010 een demonstratie uiteen van enkele honderden Tibetaanse ballingen ter herdenking van de mislukte opstand van 1959 in Tibet tegen China. In juli 2010 werden Tibetanen tegengehouden die op weg waren naar de viering van de verjaardag van de dalai lama in Kathmandu. In oktober 2010 verhinderde de politie in Kathmandu deelname aan de verkiezingen voor de Tibetaanse regering in ballingschap.²⁰⁹

De *Local Administration Act* geeft de politie het recht om geweld te gebruiken tegen gewelddadige demonstranten. Volgens deze wet kan de hoogstgeplaatste overheidsfunctionaris in een district, de *Chief District Officer (CDO)*, aan de politie het bevel geven elke samenscholing te voorkomen die de publieke orde kan verstoren. Als de samenscholing niet voorkomen kan worden, dient de CDO of een ondergeschikte officier de menigte over te halen de samenscholing te beëindigen. Als de menigte niet stopt, mag de politie (niet-dodelijk) geweld gebruiken, zoals stokken, traangas of waterkannonnen. Mocht dit nog niet baten, dan kan de CDO de politie het bevel geven om het vuur te openen, nadat de menigte hiervoor is gewaarschuwd. Volgens de wet mag de politie alleen beneden de knie schieten. Er zijn geen bepalingen in de wet die het verplicht stellen om incidenten met dodelijke afloop tijdens botsingen met demonstranten te onderzoeken.²¹⁰

Volgens mensenrechtenorganisaties werd de regelgeving van de *Local Administration Act* in de praktijk niet altijd nageleefd. In een aantal gevallen heeft de politie zonder waarschuwing het vuur geopend op menigtes. Ook werd er boven de knie geschoten. OHCHR Nepal documenteerde tussen januari 2008 en juni 2010 57 dodelijke slachtoffers als gevolg van het met excessief geweld onder controle brengen van demonstraties.²¹¹

De meeste mensenrechtenorganisaties constateren een verbetering in het optreden van de politie in de Kathmandu-vallei: minder schietincidenten en een betere naleving van de regelgeving. Protesten van Tibetanen worden nog wel onverminderd hard aangepakt. Ook in de Terai-regio wordt door de politie nog steeds geregeld

²⁰⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁰⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011; Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

²¹⁰ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

²¹¹ Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

excessief geweld gebruikt, soms als reactie op dodelijk geweld van de zijde van de demonstranten.²¹²

Ook in de verslagperiode waren politieke partijen en hun leden weer doelwit van ontvoeringen, vernielingen en bomaanslagen. Er waren berichten van onderling geweld tussen politieke partijen en gelieerde studenten- en jongerenbewegingen (zie paragraaf 2.3).²¹³

2.3.3 *Vrijheid van godsdienst en overtuiging*

Nepal is volgens de interimgrondwet een seculiere staat. De vrijheid van religie wordt gegarandeerd in artikel 23 van de interimgrondwet. Wel worden bekeringsactiviteiten uitdrukkelijk verboden. Daarop staan boetes of gevangenisstraf, of uitzetting wanneer het een buitenlander betreft. In de verslagperiode zijn geen gevallen bekend waarin mensen ook daadwerkelijk zijn gearresteerd voor bekeringsactiviteiten.²¹⁴

Als een persoon zelf besluit zich te bekeren, is dit niet strafbaar. Over het algemeen waren bekeerlingen niet bang om openlijk uit te komen voor hun religie. Wel ondervonden sommige mensen die deze keuze maakten, voornamelijk hindoes die zich bekeerden tot het christendom of de islam, vijandigheid, discriminatie of uitstoting binnen de eigen gemeenschap of incidenteel geweld van hindoe-extremisten. Geweld kwam echter alleen sporadisch voor. Niet bekend is of de autoriteiten in voorkomende gevallen aan betrokkenen bescherming hebben kunnen bieden.²¹⁵

Hoewel religieuze groepen niet verplicht zijn zich te registreren, is het zonder registratie niet mogelijk om grond te bezitten, die nodig is voor de oprichting van kerken, synagogen, moskeeën of begraafplaatsen. De in 2002 ingestelde registratieplicht van moslimscholen werd door de overheid gedurende de verslagperiode niet afgedwongen.²¹⁶

Onder Chinese druk werd de intimidatie van de Tibetaanse gemeenschap door de Nepalese autoriteiten voortgezet. Tibetanen die na 31 december 1989 in Nepal zijn gekomen, hebben geen legale status en kunnen gedeporteerd worden. Tibetaanse boeddhisten hadden in de verslagperiode nog steeds te maken met beperkingen, waaronder direct ingrijpen en intimiderende aanwezigheid van politie tijdens religieuze vieringen. Talrijke Tibetaanse bijeenkomsten werden afgelast of beperkt en lokale autoriteiten stonden vieringen van Tibetaanse religieuze festivals alleen op

²¹² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²¹³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

²¹⁴ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

²¹⁵ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

²¹⁶ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

privéterrein toe. Onder Chinese druk werden in juni 2010 drie Tibetaanse boeddhisten, onder wie een monnik, door de Nepalese autoriteiten onder dwang naar China gerepatrieerd. Ook werden Tibetanen in de verslagperiode herhaaldelijk het slachtoffer van afpersingspraktijken door de politie en andere autoriteiten.²¹⁷

Verskillende organisaties van religieuze minderheden kregen in de verslagperiode te maken met ontvoering en afpersing door groepen die claimden hindoe-extremisten te zijn, maar dit mogelijk slechts als dekmantel gebruikten voor hun criminele activiteiten. Ook werd vaak gevraagd om donaties om een *puja* (openbare godsdienstoefening) uit te voeren.²¹⁸

Net als in de vorige verslagperiode is geen melding gemaakt van beperking van de godsdienstvrijheid door de UCPN-M. Ook waren er geen meldingen van gevangenen, die vanwege hun geloof vastzaten, of gedwongen religieuze bekeringen.²¹⁹

2.3.4 *Bewegingsvrijheid*

Nepalese burgers hebben het recht om vrij te reizen binnen Nepal en naar het buitenland. De wet verbiedt gedwongen ballingschap. Burgers mogen emigreren en desgewenst weer naar Nepal terugkeren. In de verslagperiode zijn geen beperkingen opgelegd aan deze rechten. Ook zijn er geen gevallen bekend van intrekking van het staatsburgerschap om politieke redenen.²²⁰

Wettelijke beperkingen van de bewegingsvrijheid gelden wel voor vluchtelingen in Nepal. In de praktijk worden Tibetaanse vluchtelingen daar meer door getroffen dan Bhutanese vluchtelingen. De Nepalese regering werkte in de verslagperiode niet altijd mee met UNHCR en andere humanitaire organisaties bij het beschermen en hulp verlenen van binnenlandse ontheemden, vluchtelingen en statelozen. Zo werden in 2010 en 2011, anders dan in 2009, verschillende keren nieuw aangekomen Tibetanen gevangengezet in plaats van ze aan UNHCR over te dragen. Nepal staat onder sterke Chinese druk om de Tibetanen terug te sturen naar Tibet.²²¹ Zie hiervoor ook paragraaf 4.4.

De grens met buurland India is 1.700 kilometer lang en zeer poreus. Er is tussen Nepal en India een 'open grens' gebaseerd op het *India and Nepal Treaty of Peace and Friendship* van 31 juli 1950. Inwoners van beide landen kunnen de grens oversteken zonder douaneformaliteiten. Gewapende groepen in de Terai maken gebruik van de poreuze grens om zich te verschuilen in India, vooral in de

²¹⁷ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²¹⁸ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²¹⁹ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²²⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²²¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

noordelijke deelstaat Bihar. De Indiase grenspolitie voert geregeld acties uit in het grensgebied, soms ook op Nepalees grondgebied.²²²

Reizen in Nepal kan lastig zijn vanwege de slechte conditie van de wegen en de beperkte transportmiddelen waarover men kan beschikken. Verder belemmerden frequente *bandhs* (stakingen) en demonstraties, vooral in de Terai, het reizen binnen Nepal. Etnische groepen in de Terai waren verantwoordelijk voor de meeste bandhs. Hierdoor werd de bewegingsvrijheid van Nepalezen in de verslagperiode geregeld beperkt.²²³

(Reis-)Documenten

Bij het bereiken van de leeftijd van zestien jaar kan een Nepalese burger een certificaat van staatsburgerschap (*Citizenship Certificate of Nagarikta Pramanpatra*) aanvragen, dat geldt als identiteitsbewijs. Het hebben van een *Nagarikta Pramanpatra* is een voorwaarde om bijvoorbeeld een huis of land te kopen of een baan te krijgen.²²⁴

Een staatsburgerschapscertificaat wordt uitgereikt door het *District Administration Office* (DAO)²²⁵ op basis van de certificaten van de vader of moeder, en een verklaring van het *Village Development Committee (VDC)* van herkomst.²²⁶

Op het staatsburgerschapscertificaat staan de volgende gegevens vermeld:²²⁷

- naam;
- geboorteplaats;
- adres;
- geboortedatum;
- naam en adres vader;
- naam en adres moeder;
- naam en adres echtgeno(o)t(e);
- type staatsburgerschap;
- handtekening;
- vingerafdrukken;
- foto;
- hologram;
- staatsburgerschnummer.

Paspoorten worden op vertoon van het staatsburgerschapscertificaat afgegeven door het DAO waar de aanvrager vandaan komt. Indien de reis naar het DAO wegens tijdgebrek of gevaar niet mogelijk is, kan men een paspoort aanvragen bij het

²²² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²²³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²²⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²²⁵ In de volksmond wordt DAO door elkaar gebruikt met CDO. De *Chief District Officer* (CDO) is het hoofd van het DAO.

²²⁶ Citizenship Act of Nepal, 2063, artikel 8. Nepalezen hebben over het algemeen een herkomst-VDC. Dit is de plaats waar zij en hun familie geregistreerd staan. Het herkomst-VDC is de plaats waar zij moeten stemmen en documenten moeten ophalen.

²²⁷ Het staatsburgerschapscertificaat heeft een onbepaalde geldigheidsduur. Op oudere staatsburgerschapscertificaten, die ook geldig blijven, staat een aantal gegevens niet vermeld, zoals naam en adres van de moeder en het hologram.

ministerie van Buitenlandse Zaken. Vrouwen kunnen zelfstandig een paspoort aanvragen. Minderjarigen (kinderen onder de zestien jaar) kunnen in het paspoort van de ouders bijgeschreven worden, maar zij kunnen ook hun eigen paspoort hebben.

Om een eigen paspoort aan te vragen, hebben kinderen de toestemming van de ouder(s) nodig. Ze kunnen niet zelfstandig een paspoort aanvragen. Ook dient een zogenoemd relatiecertificaat afgegeven door de VDC van herkomst te worden overgelegd. Bij verlies dient een nieuw paspoort aangevraagd te worden bij het DAO. Voor het aanvragen en ophalen van reisdocumenten in het buitenland (het *Citizenship Certificate*, kan alleen in Nepal worden aangevraagd en opgehaald) dient men persoonlijk bij de Nepalese vertegenwoordiging te verschijnen.

Paspoorten worden op het internationale vliegveld gecontroleerd. Hierbij wordt geen gebruik gemaakt van computerbestanden. Nepalezen hebben geen paspoort nodig om de grens met India over te steken. Voor een vliegreis naar India hebben zij ook geen paspoort en/of visum nodig maar wel een bewijs van identiteit.²²⁸ In de praktijk hebben vrijwel alle Nepalezen die naar India reizen een bewijs van identiteit bij zich om problemen in India te voorkomen. Het reguliere paspoort is groen. Daarnaast kent Nepal een rood paspoort (diplomatiek paspoort) en een blauw paspoort (voor overheidsfunctionarissen). Het reisdocument voor vluchtelingen (Tibetanen en Bhutanezen) en van kinderen zonder ouders is zwart.

Er zijn geen berichten van ongedocumenteerde Nepalezen die met een laissez passer zijn teruggekeerd en hinder hebben ondervonden van de Nepalese autoriteiten. Indien een Nepalees bij terugkeer niet meer in het bezit is van reis- en/of identiteitsdocumenten, dient hij zich te wenden tot het DAO om nieuwe documenten te verkrijgen. Er is geen centrale *database* met vingerafdrukken.

Er is geen wettelijke identificatieplicht in Nepal. Dat neemt niet weg dat iedereen zich in de praktijk moet kunnen identificeren. Er worden geregeld identiteitscontroles gehouden, vooral in de avonduren en tijdens de vele demonstraties. Voor identificatie wordt zelden een paspoort of staatsburgerschapscertificaat gebruikt, maar volstaat dikwijls een rijbewijs of een werkgeverspasje.

Documentfraude

Een veel voorkomende vorm van fraude met documenten is identiteitsfraude, waarbij bijvoorbeeld iemand zijn paspoort verkoopt om vervolgens het document als verloren op te geven. Ook komt diefstal van officiële Nepalese paspoorten voor. Fraude met andere identiteitsdocumenten zoals rijbewijs en werkgeverspasjes komt eveneens voor. Het betreft hier zowel documenten die via de officiële kanalen op onrechtmatige wijze zijn verkregen als complete vervalsingen.²²⁹

²²⁸ Het bewijs van identiteit dient afgegeven te zijn door een centrale autoriteit en dient een foto te bevatten.

²²⁹ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

Staatsburgerschapswetgeving

In november 2006 is de uit 1964 stammende Wet op het Staatsburgerschap vervangen door de nieuwe *Citizenship Act of Nepal, 2063*.²³⁰ Sindsdien is die niet meer veranderd. Een belangrijke wijziging betrof het verkrijgen van het staatsburgerschap via de moeder. Voorheen kon de Nepalese nationaliteit alleen via de vader verkregen worden. Tegenwoordig kan het Nepalese staatsburgerschap wettelijk door zowel de vader als de moeder aan een kind worden doorgegeven. In de praktijk weigeren lokale functionarissen echter nog vaak staatsburgerschapdocumenten aan kinderen uit te geven op basis van het certificaat van alleen de moeder. Kinderen van vrouwen die getrouwd zijn met een buitenlander, kunnen het Nepalese staatsburgerschap niet krijgen. Daarvoor is naturalisatie van de kinderen nodig.²³¹

Een andere wijziging betrof het verkrijgen van het Nepalees staatsburgerschap door iemand die voor 13 april 1990 in Nepal geboren is en nadien permanent in Nepal gewoond heeft.²³² Dit was vooral in het voordeel van bewoners vlakbij de grens met India. Zij werden eerder niet als Nepalees staatsburger erkend met als argument dat ze eigenlijk Indiër waren. In een grootscheepse campagne begin 2007 werd aan 2,6 miljoen statelozen een certificaat van Nepalees staatsburgerschap afgegeven.²³³

Voor zover bekend zijn er naar aanleiding van bovengenoemde staatsburgerschapswet in de verslagperiode geen Bhutanese en Tibetaanse vluchtelingen genaturaliseerd, hoewel sommigen van hen volgens de herziene wetgeving van november 2006 hiervoor wel in aanmerking zouden komen. Volgens officiële opgave waren er in 2011 nog ongeveer 800.000 *de facto* statelozen in Nepal, maar volgens UNHCR waren het er meer (in 1995 waren er 3,4 miljoen).²³⁴

2.3.5 *Rechtsgang*

De rechterlijke macht is niet helemaal onafhankelijk van de uitvoerende en wetgevende macht, omdat de president de opperrechter benoemt.²³⁵ Verder moet het Hooggerechtshof volgens artikel 117 van de interim-grondwet jaarlijks verantwoording afleggen aan de minister-president en het parlement.

Ook blijven de gerechtshoven en rechtbanken, vooral die op districtsniveau, gevoelig voor intimidatie, corruptie en politieke druk. Rechten die in de interimgrondwet zijn vastgelegd zoals het recht op een advocaat, gelijke bescherming of '*ne bis in idem*',

²³⁰ Nepalese jaartelling. Het jaar 2063 komt deels overeen met de jaren 2006-2007.

²³¹ Reuters, *Stateless groups around the world, Nepal*, 23 augustus 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²³² Citizenship Act of Nepal, 2063, artikel 3/4. Zie ook artikel 8, vijfde lid, interimgrondwet.

²³³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; UNHCR, *Refugees Magazine*, nr. 147, september 2007.

²³⁴ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; Reuters, *Stateless groups around the world, Nepal*, 23 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

²³⁵ Artikel 103, lid 1. De *Constitutional Council* onder voorzitterschap van de minister-president doet hiertoe een voordracht. De *Constitutional Council* bestaat uit: de minister-president (voorzitter), de opperrechter, de voorzitter van het parlement en drie door de minister-president aangewezen ministers.

worden in de praktijk niet in alle gevallen gelijk toegepast. Vertragingen vormen ook een belangrijk probleem in het juridische systeem. Eind 2010 had het Hooggerechtshof ruim 10.000 achterstallige zaken en er zijn geen aanwijzingen dat het er in 2011 minder zijn geworden.²³⁶

Gedaagden zijn onschuldig tot het tegendeel is bewezen, behalve in enkele gevallen zoals mensenhandel en drugsmokkel. In die gevallen is de bewijsvoering omgekeerd. In de praktijk verschilt het recht op toegang tot een advocaat van gevangenis tot gevangenis. Ook heeft een verdachte alleen op verzoek toegang tot een *pro deo*-advocaat. Als gevolg daarvan kunnen personen die niet op de hoogte zijn van hun recht op juridische bijstand mogelijk deze bijstand niet ontvangen. Er is een borgsysteem, maar de gestelde bedragen kunnen vaak door de arrestanten niet worden opgebracht. Bewoners van afgelegen gebieden hebben moeilijk toegang tot de rechtsgang, omdat ze daarvoor soms dagen moeten reizen.²³⁷

Parallele rechtsgang

Hoewel in 2007 de meeste maoïstische volksrechtbanken zijn opgeheven, zouden volgens de politie en ngo's in een aantal districten vooral in landelijke gebieden nog parallelle rechtsmechanismen bestaan. Volksrechtbanken behandelden zowel civiele als strafrechtelijke zaken. Ook in gebieden waar de volksrechtbanken niet langer functioneerden, werd door de UCPN-M nog wel verwacht dat eerdere uitspraken werden nageleefd.²³⁸

Straffeloosheid

In de verslagperiode is wederom geen substantiële vooruitgang geboekt ten aanzien van de bestraffing van mensenrechtenschendingen gedurende en na de burgeroorlog (1996-2006). Er is nog geen enkele persoon strafrechtelijk vervolgd. Rapporten van nationale en internationale organisaties als OHCHR, NHRC, *Advocacy Forum* en *Human Rights Watch* die verschillende geweldsincidenten onderzochten, hebben er niet toe geleid dat daders ter verantwoording werden geroepen. Zowel veiligheidstroepen als maoïstische strijders hebben zich schuldig gemaakt aan buitengerechtelijke executies van burgers, marteling, verdwijningen en andere ernstige mensenrechtenschendingen. In het in december 2011 verschenen rapport *Adding Insult to Injury* beschrijven *Human Rights Watch* en *Advocacy Forum* de gevolgen van de feitelijke straffeloosheid voor de families van zes slachtoffers en wordt een *update* gegeven van 62 gevallen uit het rapport *Indifference to Duty* uit 2010.²³⁹

Er is gebrek aan politieke wil bij zowel de regering als de UCPN-M om straffeloosheid bij geweldpleging en mensenrechtenschendingen aan te pakken, zowel bij zaken uit het verleden als bij actuele zaken. Zowel de verschillende regeringen met als zonder de maoïsten hebben een bepaling in de interimgrondwet over politieke gevallen

²³⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²³⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²³⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²³⁹ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011.

gebruikt om in de verslagperiode honderden strafzaken tegen belangrijke partijgenoten in te trekken. Op 19 september 2011 herhaalde openbaar aanklager Mukti Narayan Pradhan dat aanklachten tegen UCPN-leiders en -kaders ingetrokken dienden te worden. Het betrof hier strafzaken met betrekking tot verdenking van onder meer moord, verkrachting en ernstige mensenrechtenschendingen. Politieke druk op politie om leden van politieke partijen vrij te laten en/of geen onderzoek in te stellen, droeg bij aan een sfeer van straffeloosheid.

Het Nepalese rechtstelsel werkt onschendbaarheid in de hand. De *Army Act*, *Police Act* en *Public Security Act* bieden veiligheidshandhavers immuniteit voor acties (inclusief mensenrechtenschendingen) als deze gedaan zijn in 'good faith'. Daarnaast zijn er weinig mogelijkheden om onafhankelijk onderzoek te doen naar veronderstelde buitengerechtigde executies door leger of politie. In de verslagperiode is geen vooruitgang geboekt in het onderzoek naar beschuldigingen van mensenrechtenschendingen door leden van het Nepalese leger en het PLA. Het Nepalese leger weigert medewerking te verlenen aan politieonderzoek of orders van civiele rechtbanken uit te voeren.²⁴⁰

Ook verschillende hoge functionarissen van de UCPN-M en vertegenwoordigers in de *Constituent Assembly* worden verdacht van mensenrechtenschendingen en zijn onderwerp van politieonderzoek. De maoïsten pleiten voor intrekking van alle aanklachten, stopzetting van alle rechtszaken en een generaal pardon voor de daders van tijdens de tien jaar van gewapende strijd begane misdrijven.²⁴¹

Wel zag op 16 oktober 2011 de maoïstische minister van landhervormingen, Prahbhu Sah, zich gedwongen af te treden wegens beschuldigingen van betrokkenheid bij de moord op de voorzitter van de Nepalese *Hindu Youth Association* in juni 2010. In een verklaring gaf de UCPN-M als reden voor het aftreden dat de affaire de regering afleidde van "de fundamentele onderwerpen van het vredesproces en grondwetsvorming."²⁴²

Oprichting transitionele rechtsorganen

Ook werd op 1 november 2011 tussen de vier grote politieke partijen een uit zeven punten bestaand akkoord bereikt, waarin onder andere voorzien werd in de oprichting van een Waarheids- en Verzoeningscommissie (*Truth and Reconciliation Commission*, TRC) en een Commissie voor Verdwijningen (*Commission of Inquiry on disappearances*). Zie hiervoor paragraaf 2.2.1. Tot dan toe hadden in het parlement de maoïsten zich tegen het eerste en het *Nepali Congress* zich tegen het tweede voorstel verzet.²⁴³

²⁴⁰ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁴¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011.

²⁴² IHS Global Insight, *Maoist minister in Nepal steps down over implication in murder case*, 17 oktober 2011.

²⁴³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

2.3.6 *Arrestaties en detenties*

De wet verbiedt willekeurige arrestatie en detentie. De autoriteiten dienen een arrestatiebevel te hebben alvorens iemand te arresteren. Arrestatiebevelen worden uitgereikt aan de politie (*Police Headquarters* en *Kathmandu District Police Office*). Binnen 24 uur na arrestatie moet de verdachte voor de gerechtelijke autoriteiten worden voorgeleid of worden vrijgelaten. Binnen zeven dagen na arrestatie moet de zaak formeel ingediend worden bij de rechtbank. Indien de rechtbank besluit dat de detentie rechtmatig is, wordt de politie geautoriseerd de verdachte gedurende 25 dagen in voorarrest te houden. In deze periode dient de politie haar onderzoek af te ronden. Het voorarrest kan met zeven dagen worden verlengd.²⁴⁴

De politie heeft zich in de verslagperiode niet altijd aan de genoemde vereisten gehouden. Overtredingen betroffen overschrijding van de 24-uurnorm, detentie zonder formele aanklacht en langdurig voorarrest. Zo duurde het voorarrest in veel gevallen langer dan de uiteindelijk opgelegde gevangenisstraf. Rechterlijke bevelen tot vrijlating werden in de regel wel opgevolgd, maar vaak met vertraging.²⁴⁵

In de verslagperiode pleegden leden van de *Nepal Police (NP)* en de *Armed Police Force (APF)* diverse mensenrechtenschendingen, zoals buitengerechtelijke executies, martelingen, willekeurige arrestaties en detentie. Tegelijkertijd bleef de straffeloosheid voor mensenrechtenschenders bestaan. Verder bleef de overheid de rechten van de Tibetaanse minderheid inperken. Ook bleef de maatschappelijke discriminatie van vrouwen, leden van lagere kasten, sommige etnische groepen en gehandicapten in de verslagperiode bestaan, evenals het geweld tegen vrouwen en kinderen.²⁴⁶

Mensenrechtenorganisaties maken zich zorgen over wetgeving die arbitraire detentie mogelijk maakt, zoals de *Public Offences Act (POA)*. Volgens deze wet mogen burgers die zich schuldig maken aan bijvoorbeeld verstoring van de openbare orde, vandalisme, of die betrokken zijn bij gevechten of rellen 25 dagen vastgehouden worden zonder in staat van beschuldiging te worden gesteld. Geregeld werden burgers op basis van deze wet gearresteerd en voor korte periodes vastgehouden.²⁴⁷

Volgens de *Public Security Act (PSA)* is het de autoriteiten toegestaan personen te detineren die de binnenlandse veiligheid en rust, de relaties met andere staten of de relaties tussen burgers van verschillende klassen en religies bedreigen. Personen die op basis van deze wet worden gearresteerd, kunnen voor een periode van twaalf maanden in preventieve hechtenis worden vastgehouden zonder dat er tegen hen een formele aanklacht wordt ingediend. De districtsrechtbank moet binnen 24 uur na arrestatie van deze detentie op de hoogte worden gesteld. In de verslagperiode

²⁴⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁴⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁴⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁴⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

zijn geregeld burgers, vooral Tibetanen, op basis van deze wet gearresteerd en vastgehouden.²⁴⁸

Daarnaast worden volgens mensenrechtenorganisaties personen soms om politieke redenen zonder formele aanklacht vastgehouden. Ook komt het voor dat de politie onder druk of vanwege smeergeld in opdracht van zakenmensen personen voor korte tijd detineert waarbij mishandeling niet ongebruikelijk is. Ngo's hebben hun bezorgdheid uitgesproken over het vasthouden door de politie van gedetineerden in particuliere huizen. Er waren in de verslagperiode verder berichten van arrestaties en detenties door jongerenbewegingen als de YCL in het kader van onofficiële wetshandhaving. Ook werden door jongerenbewegingen en gewapende groepen burgers ontvoerd en voor korte of langere periode vastgehouden (zie paragrafen 2.2.2 en 2.3).²⁴⁹

Omstandigheden in gevangenissen en detentiecentra

In Nepal verblijven verdachten tot en met de onderzoeksperiode in een politiecel in hechtenis. Daarna wordt men overgebracht naar een gevangenis. De omstandigheden in de gevangenissen zijn zeer slecht en voldoen niet aan internationale maatstaven. De omstandigheden tijdens de politiehechtenis zijn echter nog slechter. Er is sprake van overbevolking en gedetineerden blijven tijdens hun detentie soms geboeid. Er is sprake van veel geweld (mishandeling/marteling) van de zijde van de politie tijdens de onderzoeksperiode (zie ook paragraaf 3.3.7).²⁵⁰

Er zijn in Nepal 74 gevangenissen (één in elk district) met in totaal ruim 10.000 gevangenen. Er is sprake van overbevolking, de gebouwen zijn oud en de voorzieningen zijn onder de maat. De gevangenisstaf is minimaal in omvang en vaak weinig professioneel. Ook is er veel corruptie binnen de gevangenis. Wetshandhaving vindt veelal plaats door groepen gedetineerden en gaat gepaard met veel geweld (mishandeling en soms marteling). Van de zijde van de gevangenisautoriteiten is er weinig geweld.²⁵¹

Vrouwen worden over het algemeen apart van mannen opgesloten, onder dezelfde condities. Er is een aparte vrouwengevangenis, maar die heeft onvoldoende capaciteit. Er is voor minderjarigen een *Children Rehabilitation Home (Centre)* of *Children Reform Home (Centre)*, *Bal Sudhar Griha* in Bhaktapur. Als gevolg van een gebrek aan detentiefaciliteiten voor jeugdige delinquenten werden minderjarigen in het verleden soms samen met volwassenen gedetineerd. Dat is nu wettelijk verboden. Minderjarigen verblijven tegenwoordig in het *Children Rehabilitation Home*. In december 2011 waren dat er 116. De redenen voor detentie van minderjarigen liepen uiteen van drugsvervoer en verkrachting tot moord.²⁵²

²⁴⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁴⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁵⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

²⁵¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁵² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

De Nepalese overheid stond NHRC, ICRC en OHCHR toe om onaangekondigd gevangenen en detentiecentra van politie en leger te bezoeken. Ook Nepalese mensenrechtenorganisaties konden in de verslagperiode gevangenen en detentiecentra bezoeken. Naast berichten van illegale detentie door politie en *Armed Police Forces*, waren er in de verslagperiode ook berichten van detentie in niet-officiële detentiecentra (particuliere huizen).²⁵³

2.3.7 *Marteling en mishandeling*

Nepal is partij bij verschillende internationale mensenrechtenverdragen die elke vorm van marteling en mishandeling verbieden. De invoering hiervan in nationale wet- en regelgeving schiet echter tekort.²⁵⁴

De interimgrondwet verbiedt, net als de Grondwet uit 1990, marteling gedurende detentie. Ook is er een *Torture Compensation Act* (TCA), die iemand die tijdens een detentieperiode is gemarteld recht op compensatie geeft. Echter, zowel de interimgrondwet als de TCA erkennen alleen marteling tijdens detentie, terwijl het internationale verdrag tegen marteling elke vorm van marteling verbiedt.²⁵⁵ Compensatie voor marteling wordt bovendien alleen uitgekeerd als het slachtoffer binnen 35 dagen na vrijlating een klacht indient bij de districtsrechtbank en de klacht bewezen wordt.²⁵⁶

Marteling is niet gedefinieerd als een misdaad in het strafrecht van Nepal. In een uitspraak van mei 2009 draagt het Hoogerechtshof de regering op marteling wettelijk strafbaar te stellen. Aan deze uitspraak is nog geen gevolg gegeven.

Ondanks de internationale verdragen en het grondwettelijke verbod komen mishandeling en marteling door de autoriteiten nog steeds veelvuldig voor, vooral tijdens ondervraging door de politie. Het *Advocacy Forum-Nepal* (AF) documenteerde in 2010 497 gevallen van marteling door zowel overheidsdiensten als *nonstate* actors (waarvan 37 gevallen door maoïsten). De overheid heeft nagelaten om berichten over mensenrechtenschendingen grondig en op onafhankelijke wijze te onderzoeken.²⁵⁷

In de verslagperiode was er eveneens sprake van politiegeweld tegen journalisten, demonstranten en Tibetaanse en Bhutanese vluchtelingen. Volgens de ngo *Child Workers in Nepal Concerned Center* (CWIN) mishandelt en martelt de politie ook minderjarigen. *Human Rights Watch* noemt een patroon van mishandeling van minderjarige verdachten door de politie, waaronder lange periodes van illegale detentie, geen toegang tot medische en juridische hulpverlening en veelvuldig fysiek

²⁵³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁵⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁵⁵ Artikel 26 interim-grondwet en artikel 2 Compensation for Torture Act.

²⁵⁶ *Compensation for Torture Act*, artikel 4 en 5.

²⁵⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

geweld. Ook andere bronnen bevestigen de praktijk van mishandeling en marteling van kinderen door de politie. Wel is het aantal gevallen in de verslagperiode afgenomen.²⁵⁸

Mishandeling en marteling door leden van politieke groeperingen, vooral UCPN-M en YCL, en gewapende groepen kwam gedurende de verslagperiode ook voor. De Nepalese overheid schoot ernstig tekort in het onderzoeken van berichten van mishandeling en marteling door politie en andere veiligheidsdiensten of het nemen van (disciplinaire) maatregelen tegen hen. Ook gevallen van mishandeling door groeperingen als UCPN-M en YCL werden nauwelijks onderzocht. Er is nog geen enkele functionaris van een veiligheidsdienst of lid van een politieke groepering als UCPN-M en YCL strafrechtelijk vervolgd wegens mishandeling of marteling.²⁵⁹

2.3.8 *Verdwijningen*

In de verslagperiode werden honderden personen ontvoerd door politieke en gewapende groepen en voor korte of langere tijd vastgehouden. Volgens INSEC (*Informal Sector Service Centre*) waren er alleen al in 2010 185 ontvoeringen, vooral voor losgeld. Het merendeel daarvan vond plaats in de Terai, waar gewapende groepen met betrekkelijke straffeloosheid konden opereren. Daarnaast werden kinderen als vermist opgegeven. Veel van deze vermiste kinderen werden verondersteld slachtoffer te zijn geworden van mensenhandel.²⁶⁰

Tijdens de burgeroorlog (1996-2006) zijn zowel de veiligheidsdiensten van de overheid (politie, APF en leger) als de maoïsten verantwoordelijk geweest voor de verdwijning van een groot aantal personen. Het lot van veel van deze mensen is onbekend. In februari 2007 publiceerde ICRC (*International Committee of the Red Cross*) een lijst met 812 vermisten in een poging meer informatie over hun lot te verkrijgen. Hierop hebben meer families contact gezocht met ICRC met informatie over andere vermisten. In mei 2009 bracht ICRC een nieuwe lijst uit met 1.348 namen. Volgens NHRC (*National Human Rights Centre*) waren er eind 2010 861 onopgeloste gevallen van verdwijningen, waarvan 614 aan de staat, 201 aan de maoïsten en 46 aan onbekende groepen werden toegeschreven. Een aanzienlijk deel van de vermisten betrof jonge, getrouwde mannen, die de belangrijkste kostwinners van hun gezinnen waren. Eind 2011 waren er volgens NHRC nog 625 verdwenen personen.²⁶¹

De Nepalese regering heeft niet gereageerd op rapporten van OHCHR (*Office of the High Commissioner for Human Rights*) uit 2006 en 2008 over gedwongen

²⁵⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁵⁹ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁶⁰ Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011.

verdwijningen in Kathmandu in 2003 (49 verdwijningen) en het Bardiya-district in de periode 2001-2004 (170 verdwijningen). De rapporten citeren betrouwbare bronnen die meldden dat een aantal van de vermisten na arrestatie door het Nepalese leger is vermoord. Ook documenteren de rapporten systematisch gebruik van mishandeling en marteling door het Nepalese leger. Tevens wordt melding gemaakt van vergelijkbare gevallen toegeschreven aan de maoïsten.²⁶²

Het veroorzaken van verdwijningen is niet strafbaar in de Nepalese wetgeving. Er is nog geen nieuwe *commission of Inquiry Act*. Wel heeft de regering een conceptwet opgesteld die verdwijningen strafbaar stelt en een commissie van onderzoek naar conflict-gerelateerde verdwijningen mogelijk maakt, maar de voortgang verliep traag. Ook voldeed de conceptwet niet aan de internationale standaard.²⁶³ In het op 1 november 2011 bereikte akkoord tussen de vier belangrijkste politieke partijen werd in principe voorzien in de oprichting van een Waarheids- en Verzoeningscommissie en een Commissie voor Verdwijningen (zie paragraaf 2.2.1).

De Nepalese regering heeft vrijwel geen actie ondernomen naar aanleiding van onderzoeksrapporten als die van OHCHR over verdwijningen in de conflictperiode. Aan het einde van de verslagperiode was nog geen enkele regeringsfunctionaris of maoïst strafrechtelijk vervolgd vanwege betrokkenheid bij verdwijningen in de conflictperiode.²⁶⁴

2.3.9 *Buitengerechtelijke executies*

Er zijn verschillende berichten dat veiligheidsdiensten in de verslagperiode willekeurige of buitengerechtelijke executies hebben gepleegd. Volgens de Nepalese mensenrechtenorganisatie INSEC werden in 2010 140 personen door veiligheidsdiensten en gewapende groepen gedood. INSEC documenteerde in 2010 27 gevallen van buitengerechtelijke executies (*extra-judicial killings*, EJKs) door veiligheidsdiensten, drie door maoïsten en 21 door gewapende groepen in de Terai. NHRC deed in de verslagperiode onder andere onderzoek naar het doodschieten van drie dalit-vrouwen door het leger. NHRC heeft haar zorg uitgesproken voor het "extreme gebruik van geweld" in gevallen van buitengerechtelijke executies.²⁶⁵

Evenals bij marteling en verdwijningen bleef straffeloosheid bij buitengerechtelijke executies (*'fake encounter killings'*) een probleem. In veel gevallen werden de dodelijke incidenten afgedaan als zelfverdediging of ongeluk. Mensenrechtenorganisaties en OHCHR uitten hun bezorgdheid over het aantal

²⁶² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶³ Zo ontbrak in het wetsvoorstel een verwijzing naar misdrijven tegen de menselijkheid voor ernstige gevallen van gedwongen verdwijning. Ook was er kritiek op de lage maximumstraf voor de zwaarste misdrijven, namelijk vijf jaar gevangenisstraf en de bepaling dat verdachten binnen een periode van zes maanden moesten zijn aangeklaagd. Ten aanzien van de op te richten commissie van onderzoek was er kritiek op de voorgestelde capaciteit en onafhankelijkheid van de commissie.

²⁶⁴ Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

personen dat in het kader van het *Special Security Plan* (zie paragraaf 2.3) door de veiligheidsdiensten werd gedood. In een rapport over buitengerechtelijke executies documenteerde OHCHR 57 gevallen door de Nepalese politie in de periode 2008 tot juni 2010. In de meeste gevallen werd geen serieus onderzoek verricht naar deze beschuldigingen. Als er wel onderzoek werd ingesteld, werd dit uitgevoerd door dezelfde veiligheidsdienst die bij het incident betrokken was.²⁶⁶

2.3.10 *Doodstraf*

In 1997 is in Nepal de doodstraf afgeschaft.

2.4 *Positie van specifieke groepen*

2.4.1 *Vrouwen*

Hoewel discriminatie op grond van geslacht in de interimgrondwet is verboden, worden vrouwen in Nepal in de praktijk systematisch gediscrimineerd en achtergesteld, vooral in de landelijke gebieden. Deze discriminatie komt voort uit diepgewortelde sociale en culturele tradities, een gebrek aan educatie, en onbekendheid met nationale wetgeving.²⁶⁷

Vrouwen zijn nauwelijks vertegenwoordigd in de regering en de overheid. Hoewel ongeveer een derde van de leden van de *Constituent Assembly (CA)* vrouw is, is de vertegenwoordiging van vrouwen in de uitvoerende en rechterlijke macht, alsmede in andere overheidsorganen nog steeds minimaal. Zo waren er in 2010 195 vrouwelijke parlementsleden (van de 596) en vijf vrouwelijke kabinetsleden (van de 44). Vrouwelijke parlementsleden hebben een belangengroep opgericht om meer invloed te kunnen uitoefenen binnen parlementaire commissies.²⁶⁸

Wettelijk gelden voor vrouwen in principe dezelfde regels als voor mannen wat betreft handelingsbekwaamheid. Zij hebben bijvoorbeeld geen toestemming meer nodig van hun echtgenoot of ouders om een identiteitsdocument of een paspoort aan te vragen, of eigendom te (ver)kopen. Ook kunnen vrouwen sinds november 2003 als beroepsmilitair dienst nemen in het leger. Toch bestaat er nog veel discriminerende wetgeving: volgens INSEC zijn er nog 62 wetten met voor vrouwen discriminerende bepalingen. Zo wordt bijvoorbeeld de man bevoorrecht in wetgeving omtrent eigendomsrechten en werkgelegenheid, en wordt bigamie toegestaan als de vrouw gehandicapt of onvruchtbaar is geworden.²⁶⁹

Er zijn diverse initiatieven om de positie van vrouwen te verbeteren. Ngo's proberen dat vooral binnen het maatschappelijk middenveld en op economisch gebied. Sommige ngo's bieden vrouwen onderdak, medische verzorging, advies en juridische bijstand. De meeste politieke partijen hebben vrouwengroepen die

²⁶⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶⁸ Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁶⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

opkomen voor de rechten van de vrouw binnen en buiten de partij. Van overheidswege zijn er *Women's Police Cells* opgericht waar de politie zich door middel van speciale training richt op hulp aan slachtoffers van geweld tegen vrouwen, mensenhandel en alle vormen van seksueel geweld (ook pedofilie etc). Volgens de politie zijn deze *cells* inmiddels actief in alle 75 districten van Nepal.²⁷⁰

Geweld tegen vrouwen

Geweld tegen vrouwen, huiselijk geweld in het bijzonder, blijft een groot probleem in Nepal. In 2010 en 2011 ontvingen ngo's, hulporganisaties en de Nepalese overheid een groeiend aantal meldingen van geweld tegen vrouwen en meisjes. Gedurende de verslagperiode begon de regering met de invoering van de *Domestic Violence Act* uit 2009 en het *National Plan of Action on the Year against Gender Based Violence 2010*. Dit laatste op basis van de VN-Veiligheidsraad-resoluties 1325 en 1820.²⁷¹

De politie heeft weliswaar instructies om huiselijk geweld als een misdrijf te behandelen, maar vanwege een discriminerende houding van de politie worden deze instructies nauwelijks uitgevoerd. In gevallen van huiselijk geweld was de politie vaak niet in staat dan wel niet bereid om een zaak tegen de verdachte te beginnen. Zelfs als de politie tot arrestatie overging, drongen in veel gevallen het slachtoffer noch de autoriteiten aan op strafvervolging. Op 19 april 2009 nam het Nepalese parlement de *Nepal Domestic Violence Crime and Punishment Bill* aan.²⁷²

Vrouwen durven vaak geen aangifte te doen van huiselijk of seksueel geweld, bijvoorbeeld omdat zij bang zijn voor stigmatisering binnen de sociale gemeenschap of vanwege hun economisch afhankelijke positie. Verder bestaat er wantrouwen bij slachtoffers tegen de politie. Dit wantrouwen is gebaseerd op het gebrek aan effectieve opvolging van aangiftes en op corruptie binnen de politie. Volgens slachtoffers weigert de politie soms aangiftes van seksueel geweld. Vrouwen worden vaak onder druk gezet door politie, familie of sociale omgeving om niet te kiezen voor de formele rechtsgang, maar voor de informele traditionele gemeenschapsbemiddeling. Daarnaast kunnen slachtoffers van mishandeling of seksueel geweld die hun zaak melden het doelwit worden van gewelddadige wraakacties.²⁷³

De bereidheid om aangifte te doen hangt veelal van een aantal factoren af, waaronder de culturele achtergrond van betrokkene, de aanwezigheid van *women groups* van mensenrechtenorganisaties en opvangmogelijkheden. Een aantal ngo's beheert in verschillende districten *safe centers* voor slachtoffers van geweld. Ook de regering heeft een aantal *safe centers* of *shelters* opgezet, met een aanbod van opvang, medische hulp en juridische ondersteuning.²⁷⁴

²⁷⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁷¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁷² U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁷³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁷⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

Ook verkrachting blijft een probleem en wordt in de meeste gevallen niet gemeld. Volgens de *Women's Police Cells* werden in het fiscale jaar 2009-2010 376 gevallen van verkrachting en 101 gevallen van poging tot verkrachting voorgelegd aan de rechtbank. De straffen voor verkrachting variëren van vijf tot twaalf jaar gevangenisstraf, afhankelijk van de leeftijd van het slachtoffer. Bij verzwarende omstandigheden kan de straf met vijf jaar verhoogd worden. Verkrachting door de echtgenoot kan bestraft worden met maximaal zes maanden gevangenisstraf. Volgens ngo's zijn vrouwen geregeld slachtoffer van mishandeling, marteling en seksueel geweld tijdens hun detentie door de politie.²⁷⁵

In november 2009 lanceerde de Nepalese regering een nationale campagne van een jaar om een eind te maken aan gendergerelateerd geweld en verklaarde 2010 het jaar tegen geweld tegen vrouwen (*National Plan of Action against Gender Based Violence 2010*). Er is een nationale *hotline* voor geweld tegen vrouwen opgezet, evenals een actieplan voor verbetering van de toegang tot het rechtssysteem voor slachtoffers. Tot slot werd een aparte *Violence against Women* eenheid opgericht, die direct ressorteert onder de minister-president. Toch blijft gendergerelateerd geweld (*sexual and gender based violence*, GBV) een wijdverbreid probleem in Nepal.

Vrouwelijke mensenrechtenactivisten die opkwamen voor de rechten van vrouwen en stredden tegen geweld tegen vrouwen werden in de verslagperiode geregeld het slachtoffer van sociale isolatie, intimidaties, bedreigingen en geweld, soms met dodelijke afloop. Veel bedreigingen en geweld komen vanuit de eigen gemeenschap en familie, die de strijd voor vrouwenrechten vaak zien als een bedreiging voor de bestaande sociale orde, of vanuit politieke partijen. Op het platteland spelen het traditionele geloof in hekserij en de bruidschat-traditie een negatieve rol. Volgens een studie uit 2010 vormt door dit alles zelfmoord de belangrijkste doodsoorzaak van vrouwen tussen de vijftien en 49 jaar.²⁷⁶ De Nepalese politie biedt weinig bescherming, neemt vrouwelijke mensenrechtenactivisten vaak weinig serieus en weigert soms informatie te verstrekken over de stand van zaken van onderzoeken naar seksueel geweld.²⁷⁷

*Mensenhandel*²⁷⁸

Nepal is een herkomstland van mannen, vrouwen en kinderen die verhandeld worden met het oog op seksuele exploitatie en dwangarbeid. Jonge meisjes zijn het meest gebruikelijke doelwit. Mannen worden vooral verhandeld naar Irak, Afghanistan en de Golfstaten voor dwangarbeid. Vrouwen worden verhandeld naar India en andere Aziatische bestemmingen, zoals Maleisië, Hongkong en Zuid-Korea voor seksuele exploitatie en arbeid.²⁷⁹

²⁷⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁷⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁷⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

²⁷⁸ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

²⁷⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House,

Ngo's schatten dat jaarlijks alleen al 5.000 tot 7.000 Nepalese vrouwen en meisjes voor prostitutie naar India worden verhandeld.²⁸⁰ Kinderen (vooral meisjes) worden verhandeld binnen het land en naar India en het Midden-Oosten voor seksuele exploitatie, gedwongen huwelijk of onvrijwillige dienstverlening, waaronder huishoudelijke hulp, circusartiest, fabrieksarbeider of bedelaar. Ngo's schatten dat jaarlijks ongeveer 7.500 kinderen binnen Nepal worden verhandeld ten behoeve van seksuele exploitatie. De *Nepalese Youth Opportunity Foundation* schat dat in Nepal jaarlijks 20.000 tot 25.000 meisjes gedwongen worden om als huishoudelijke hulp te werken.²⁸¹

In juli 2007 heeft de Nepalese overheid de *Human Trafficking and Transportation Control Act* (HTTCA) aangenomen die alle vormen van mensenhandel strafbaar stelt, met een maximumgevangenisstraf van twintig jaar. In het fiscale jaar 2009-2010 werden 174 beklaagden in 119 rechtszaken veroordeeld voor mensenhandel. In 2010 richtte de regering binnen het *Central Crime Investigative Bureau* een speciale eenheid op voor onderzoek naar mensenhandel, de *National Human Trafficking Task Force*.²⁸²

De *Foreign Employment Act* uit 2007 stelt het strafbaar om personen onder valse voorwendselen of zonder de juiste papieren in het buitenland aan het werk te zetten, met een maximum gevangenisstraf van zeven jaar. De veel voorkomende arbeidsmigratie via India is illegaal, legale arbeidsmigratie is alleen toegestaan via de luchthaven van Kathmandu. Volgens ngo's zijn er echter politieagenten, grenswachten en andere ambtenaren die steekpenningen accepteren om een oogje dicht te knijpen bij de activiteiten van mensenhandelaren. Sommigen zouden zelfs actief meewerken aan mensenhandelpraktijken.²⁸³

De HTTCA kent verschillende bepalingen betreffende hulp aan Nepalese burgers die het slachtoffer zijn van mensenhandel, waaronder het opzetten van opvangcentra, en het ondersteunen van de reïntegratie en rehabilitatie. Het Nepalese *Ministry of Women, Children and Social Welfare* (MWCSW) heeft in 2010 vijf en in 2011 vijftien *shelters* voor slachtoffers van mensenhandel opgezet. De meeste faciliteiten (opvang- en rehabilitatiecentra, *transithomes*, etc) gericht op juridische, medische, psychosociale en economische hulp aan slachtoffers van mensenhandel worden

Freedom in the World, Nepal, 2010; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011; U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011.

²⁸⁰ Miranda Worthen, *Sex trafficking or sex work? Conceptions of trafficking among anti-trafficking organizations in Nepal*. In: *Refugee Survey Quarterly*, Jrg. 30, nr. 3 (2011), p. 87-106.

²⁸¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*; U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

²⁸² U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

²⁸³ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

geleid door ngo's. De Nepalese overheid geeft financiële ondersteuning aan de door ngo's geleide opvangcentra.²⁸⁴

De *Nepal Police Women's Cells* werken samen met ngo's voor wat betreft hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Volgens ngo's schiet de politie tekort in het herkennen van slachtoffers van mensenhandel. Hierdoor lopen slachtoffers van mensenhandel het risico om gearresteerd en beboet te worden omdat ze (gedwongen) illegale seksuele handelingen verrichten. Wel heeft de regering in de verslagperiode *emergency safehouses* opgezet voor Nepalese slachtoffers van mensenhandel in Saoedi-Arabië, Katar, Koeweit en de Verenigde Arabische Emiraten. Ook werd de vierde jaarlijkse *National Anti-Trafficking Day* georganiseerd.²⁸⁵

2.4.2 *Minderjarigen*

In Nepal is iemand meerderjarig en handelingsbekwaam bij het bereiken van de leeftijd van zestien jaar.²⁸⁶ Wettelijk mag men echter pas op achttienjarige leeftijd trouwen en in het leger gaan. Het rekruteren van minderjarigen is in Nepal niet toegestaan. Iedereen onder de zestien jaar is volgens de *New Citizen Act* van 2063 (2006) minderjarig.²⁸⁷

Er zijn aparte jeugdrechtbanken in Nepal, maar niet in elk district. Vanaf de leeftijd van veertien jaar mogen kinderen werken. Kinderen onder de zestien jaar zijn echter uitgesloten van bepaalde vormen van arbeid, zoals het werken in mijnen en fabrieken. Probleem is dat de *Child Labour Act* uit 1992 alleen betrekking heeft op de formele sector van de economie.²⁸⁸

De overheid biedt in Nepal gratis lager onderwijs aan voor kinderen tussen zes en twaalf jaar. Er is in Nepal geen leerplicht. Ongeveer 70% tot 75% van de jongens die werken gaat ook naar school terwijl 50% tot 60% van de meisjes die werken ook naar school gaat. Volgens mensenrechtenorganisaties volgen half zoveel meisjes als jongens middelbaar onderwijs.²⁸⁹

De meeste kinderen in Nepal worden niet geregistreerd. Volgens het *Central Child Welfare Committee* wordt slechts veertig procent van de kinderen bij de geboorte geregistreerd. Het Nepalese ministerie van Financiën spreekt zelfs van niet meer dan twintig procent.²⁹⁰

Mensenrechtenschendingen tegen kinderen komen nog steeds voor. De sociale onrust en de opkomst van gewapende groepen hebben nieuwe risico's voor kinderen

²⁸⁴ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

²⁸⁵ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

²⁸⁶ Citizenship Act of Nepal, 2063 (2006).

²⁸⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁸⁸ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁸⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹⁰ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

met zich meegebracht. Veel Nepalese kinderen worden het slachtoffer van kinderarbeid, kinderprostitutie, mensenhandel en *internal displacement*. Naar schatting 1,8 miljoen kinderen onder de veertien jaar verrichten arbeid. Bijna 1,2 miljoen kinderen werken *fulltime*. Het merendeel van de kinderen werkt in de landbouw en de dienstensector. In Nepal komt de praktijk van *Kamalari* (dwangarbeid van meisjes) nog steeds voor. Naar schatting 127.000 kinderen zijn betrokken bij de ergste vormen van kinderarbeid, zoals dwangarbeid en prostitutie. Vooral jonge meisjes worden het slachtoffer van (seksuele) exploitatie, zowel in Nepal als in het buitenland (zie paragraaf 3.4.1).²⁹¹

Het aantal vermiste kinderen is de afgelopen jaren toegenomen. Veel van deze vermiste kinderen worden verondersteld slachtoffer te zijn geworden van mensenhandel. Ontheemde kinderen hebben onvoldoende toegang tot voedsel, onderdak, gezondheidszorg en onderwijs.²⁹²

Kindbruiden kwamen gedurende de verslagperiode veelvuldig voor. Volgens *Nepal's Demographic Health Survey* trouwt 63% van de meisjes voor hun 18e jaar. Volgens de wet mag een meisje niet trouwen voor haar achttiende jaar. Als gevolg van sociale, economische en religieuze overwegingen worden meisjes echter vaak jong uitgehuwelijkt. Bijvoorbeeld omdat ze als een last voor het gezin worden ervaren, of omdat in sommige kringen trouwen voor de eerste menstruatie heeft plaatsgevonden als een eervolle, heilige daad gezien wordt. Daarnaast is de bruidsschat die aan de familie van de man betaald moet worden lager naarmate een meisje jonger is wanneer ze wordt uitgehuwelijkt. Volgens het Nepalese ministerie van Gezondheidszorg is daardoor de gemiddelde huwelijksleeftijd voor meisjes zestien en voor jongens achttien jaar.²⁹³

Geweld tegen kinderen komt nog steeds voor, ook van de zijde van de politie. Geweld tegen kinderen wordt zelden vervolgd. Kinderen hebben in het Nepalese rechtssysteem een zwakke positie. Geregeld worden kinderen zonder formele aanklacht en rechtshulp vastgehouden en niet binnen 24 uur voor de rechter gebracht. Ook worden kinderen geregeld opgesloten voor kleine vergrijpen en worden kinderen vaak samen met volwassenen gedetineerd. Om het geweld tegen en het misbruik van kinderen tegen te gaan, heeft de overheid de *Central Child Welfare Board* opgericht, met afdelingen in alle 75 districten van het land.²⁹⁴

Rekrutering van kinderen

Kinderen liepen gedurende de verslagperiode het risico gerekruteerd te worden door verschillende groeperingen. Kinderen werden bijvoorbeeld door politieke partijen en militante jongerenbewegingen ingezet bij stakingen en demonstraties waarbij een risico van geweld aanwezig was, bijvoorbeeld doordat de politie met excessief geweld optrad. Volgens verschillende bronnen rekruteren gewapende groepen in de

²⁹¹ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹² U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

Terai-regio kinderen die vooral worden ingezet als boodschapper, bij smokkelactiviteiten (wapens/drugs) en bij *bandhs*.²⁹⁵

In 2010 werd overeenstemming bereikt over de vrijlating van de kindsoldaten die in de kampen van het maoïstische PLA verbleven. Tussen januari en maart 2010 werden de nog resterende kindsoldaten onder toezicht van OHCHR en het *UN Children's Fund* vrijgelaten. De vrijgelaten kindsoldaten werden voorzien van burgerkleding, een identiteitskaart en 10.000 Nepalese roepies. Verder konden zij gebruikmaken van rehabilitatiemogelijkheden (training, onderwijs en financiële steun). Tijdens het registratie- en verificatieproces in 2007 werden oorspronkelijk 2.973 PLA-soldaten aangemerkt als minderjarig ten tijde van de wapenstilstand in 2006. Sinds 2007 was al een onbekend aantal kinderen informeel uit de kampen vertrokken. Een deel van deze informeel vrijgelaten kinderen zou zijn toegetreden tot de YCL of zijn overgestapt naar gewapende groepen in de Terai-regio.²⁹⁶

Alleenstaande minderjarigen

Volgens de studie *Adopting the Rights of the Child* uit augustus 2008 van *UNICEF* en *Terre des Hommes* verbleven minimaal 15.720 kinderen in kindertehuizen. Naar schatting 2.500 kinderen leefden op straat in Kathmandu. Alleenstaande kinderen worden soms door familie opgevangen, maar komen meestal in een kindertehuis terecht. Er is voldoende capaciteit in de kindertehuizen. Zodra kinderen in een kindertehuis zijn geplaatst, wordt in de meeste gevallen de band met de ouders en/of familie beëindigd. Er zijn gevallen bekend van ouders die onder druk hun kind hebben moeten afstaan aan een kindertehuis.²⁹⁷

Nepal heeft meer dan duizend kindertehuizen voor alleenstaande minderjarigen onder de zestien jaar, waarvan het merendeel wordt geleid door tientallen verschillende ngo's. Het ministerie van *Women, Children and Social Welfare*, en in het bijzonder de *Central Welfare Board*, is formeel verantwoordelijk voor het welzijn van alleenstaande kinderen. De regelgeving inzake de opvang van kinderen schiet echter ernstig tekort en er is vrijwel geen toezicht op de kindertehuizen. Hoewel sommige kindertehuizen voldoen aan de standaard, schieten de meeste kindertehuizen (ernstig) tekort in de zorg en bescherming van de kinderen. In sommige kindertehuizen zouden kinderen zijn mishandeld en verwaarloosd.²⁹⁸

Sommige weeshuizen worden ervan verdacht betrokken te zijn bij kinderhandel en malafide adoptiepraktijken. Zo worden kinderen soms ter adoptie aangeboden zonder medeweten of goedkeuring van de biologische ouders, of worden de formele procedures omzeild om kinderen voor grote bedragen illegaal aan te kunnen bieden aan potentiële adoptieouders. Er zouden zelfs ngo's en kindertehuizen zijn opgezet ten behoeve van deze lucratieve adoptiepraktijken. In april 2009 heeft Nepal

²⁹⁵ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

²⁹⁶ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

²⁹⁸ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

weliswaar het Verdrag inzake de Bescherming van Kinderen en Samenwerking met betrekking tot Interlandelijke Adoptie ondertekend, maar niet geratificeerd. Het land is geen partij bij de *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction* uit 1980.²⁹⁹

2.4.3 *Nationale, raciale en etnische minderheden*

In de Nepalese samenleving worden een aantal groepen als gemarginaliseerd beschouwd in de zin van politieke ondervertegenwoordiging, economische achterstelling, sociale uitsluiting en discriminatie. Het betreft hier groepen als vrouwen, Madhesis, dalits en inheemse minderheden. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan positie van de dalits en inheemse/etnische minderheden.

Dalits

Van oudsher komt in Nepal kastendiscriminatie voor. De interimgrondwet verbiedt discriminatie op basis van de kaste waartoe men behoort. Hoewel beter onderwijs en hogere welvaart vooral in de Kathmandu-vallei langzaam het belang van het kastenonderscheid vermindert en meer mogelijkheden bieden voor lagere sociaal-economische groepen, blijft het kastenonderscheid in de Nepalese samenleving een grote rol spelen. De beter opgeleide, stedelijk-georiënteerde kasten blijven de politiek, het openbaar bestuur en het leger domineren en een onevenredig groot deel van de natuurlijke hulpbronnen controleren.³⁰⁰

De dalits, de kastelozen of onaanraakbaren, bevinden zich in een kwetsbare positie. Ondanks een wettelijk verbod komt discriminatie van dalits, soms ook op gewelddadige wijze, op grote schaal voor, vooral in de landelijke gebieden. Zo komt het geregeld voor dat dalits de toegang tot publieke ruimtes, religieuze plaatsen (vooral hindoe-tempels), restaurants en waterbronnen wordt ontzegd. Vrouwen en kinderen die tot de dalits behoren, lopen een verhoogd risico (seksueel) te worden geëxploiteerd. De Nepalese overheid heeft een *National Dalit Commission* opgericht, met afdelingen en programma's in alle 75 districten van het land, om de rechten van de dalits te beschermen en te bevorderen.³⁰¹

De positie van dalits is het zwakste in de Terai en de westelijke delen van het land. Er is ook sprake van discriminatie binnen de dalit-gemeenschap zelf. Madhesi-dalits staan onderaan de ladder. De politieke winst die is behaald in de verkiezingen door Madhesi-partijen zoals *Madhesi People's Right Forum* en de *Tarai-Madhes Loktantrik Party*, komt vooralsnog niet ten goede aan de Madhesi-dalits, aangezien de meeste Madhesi-politici tot de hogere kasten behoren.³⁰²

²⁹⁹ U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³⁰⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

³⁰¹ U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

³⁰² Zie voor uitleg over het begrip 'Madhesi' paragraaf 2.1.1.

Etnische groepen

Volgens de *National Foundation for Development of Indigenous Nationalities Act* van 2002 worden Adivasi Janajati (inheemse volken of nationaliteiten) gedefinieerd als etnische groepen of gemeenschappen die een eigen moedertaal, traditionele gewoonten, culturele identiteit, sociale structuur en geschiedenis hebben. Officieel worden 59 groeperingen beschouwd als Janajati. Volgens de volkstelling uit 2011 vormen de Janajati ruim 37% van de bevolking,³⁰³ maar andere bronnen gaan uit van een groter aantal. Zo zijn er volgens het Amerikaanse *Department of State* meer dan 75 etnische groepen in Nepal, die vijftig verschillende talen spreken. De belangrijkste groepen onder de Janajati zijn de Magar, Tharu, Tamang, Newar, Rai, Gurung en Limbu.³⁰⁴

De interimgrondwet gaat uit van de diversiteit van Nepal, erkent alle moedertalen als nationale talen en staat het gebruik van de moedertaal in de overheidssector toe. Iedere gemeenschap heeft het recht zijn taal, schrift en cultuur in stand te houden en te promoten. Ook is het etnische groeperingen toegestaan basisonderwijs in de eigen taal te geven. Verder hebben de inheemse groepen het recht om op proportionele basis te participeren in overheidsorganen. In dit verband is ook de in 2007 door Nepal geratificeerde *International Labour Organization Convention no. 169* van belang, waarin de rechten van inheemse en tribale volken zijn opgenomen. In de praktijk heeft de regering deze rechten gedurende de verslagperiode over het algemeen gerespecteerd.³⁰⁵

Inheemse groepen zijn in het verleden veel land en natuurlijke hulpbronnen kwijtgeraakt. Er is in ook sprake van sociale en politieke marginalisering en economische achterstelling. Verlies van land en gedwongen verplaatsingen hebben onder meer geleid tot gebrek aan registratie onder inheemse groepen, waardoor de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs beperkt wordt. Volgens UNHCR ontbreekt het 800.000 personen aan een staatsburgerschapsregistratie en worden zij daarom beschouwd als *de facto* stateloos. Vooral inheemse vrouwen en kinderen verkeren in een kwetsbare positie. Het beeld is echter niet eenduidig. Er zijn inheemse groepen die op een zogenoemde *inclusion index* beter scoren dan andere groepen. Zo scoren groepen als de Newar en Gurung relatief hoog en een groep als de Tamang relatief laag.³⁰⁶

Rol Nepalese overheid

Verschiedende minderheidsgroepen organiseerden de afgelopen jaren protestacties en stakingen (*bandhs*) om hun eisen kracht bij te zetten. Ook ontstond er een groot aantal bewegingen en gewapende groepen die streeden voor de rechten van de

³⁰³ <http://www.census.gov.np/>, geraadpleegd op 16 november 2011. Zie ook paragraaf 2.2.1.

³⁰⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³⁰⁵ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³⁰⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011. Zie ook: UN, GA, HRC, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Rights to Development. Report on the Situation of Indigenous People in Nepal, A/HRC/12/34/Add.3*, 20 juli 2009.

Madhesi en andere inheemse/etnische groepen. Hun eisen varieerden van erkenning van de inheemse taal tot een eigen autonome staat.³⁰⁷

Naar aanleiding van de toenemende protesten en geweld begon de regering met vertegenwoordigers van gemarginaliseerde groepen te onderhandelen. Zo werden er overeenkomsten gesloten met organisaties als *United Muslim National Struggle Committee*, *Federation of Backward Communities*, *Madhesi Janadhikar Forum*, *Nepal Federation for Indigenous Nationalities*, *Chure Bhawar Ekta Damaj*, *United Madhesi Front*, *Federal Republican National Front* en de *General Limbuwan State Council*, om de positie van deze minderheden te verbeteren. Veel van deze overeenkomsten wachten echter nog steeds op vertaling in wetgeving. Ook begon de regering onderhandelingen met gewapende groeperingen in de Terai-regio en de Oostelijke Heuvels (zie paragraaf 2.3.2).³⁰⁸

De Nepalese overheid heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de positie van gemarginaliseerde groepen te verbeteren. Zo werden in de interimgrondwet ten aanzien van de CA bepaalde quota voor minderheidsgroepen vastgelegd: voor vrouwen 33%, dalits 8%, Madhesi 34% en inheemse/etnische groepen 33%, van de zetels.³⁰⁹

Sociale uitsluiting blijft echter een groot probleem. Vrouwen, dalits, Madhesi, inheems/etnische minderheden en andere gemarginaliseerde groepen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd op regionaal en lokaal politiek niveau, evenals in de publieke sector. De Nepalese overheid heeft wel aanvullende maatregelen genomen om de vertegenwoordiging van minderheidsgroepen in de publieke sector te vergroten. In 2007 werd in de *Civil Service Act* een quotum opgenomen voor minderheidsgroepen, waaronder vrouwen (33%), Dalits (9%), Madhesi (22%) en inheemse/etnische groepen (27%).³¹⁰

Vergelijkbare quota werden opgenomen in de *Police Regulation*, de *Armed Police Regulation* en de *Ordinance on Inclusion in Public Service*. In de praktijk zouden echter minder gemarginaliseerde groepen verhoudingsgewijs meer profiteren van de quotaregeling en zou er binnen de verschillende groepen te weinig gedifferentieerd worden. Zo verzette het *Tharuhut Joint Struggle Comittee* (TJSC) zich met succes tegen het opnemen van de Tharu onder de categorie Madhesi.³¹¹

³⁰⁷ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

³⁰⁸ International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Proces*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

³⁰⁹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³¹⁰ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

³¹¹ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011; Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

Ook andere etnische groepen en hun organisaties lieten de afgelopen jaren van zich horen in de aanloop naar de nieuwe Grondwet. Voorbeelden vormden de *Adivasi/Janajati*, de *Nepal Federation of Indigenous People* (NEFIN) en het *Indigenous People's/Mega Front*. Ze eisten garanties voor de rechten van etnische groepen in de nieuwe Grondwet, het recht op zelfbeschikking, federale autonomie en deelname aan de publieke sector. Ook riepen verschillende etnische groepen eigen autonome provincies uit, waaronder een *Newa Autonomous State* en een *Limbuwan Autonomous State*.³¹²

2.4.4 Seksuele minderheden

In de Nepalese wetgeving wordt homoseksualiteit niet strafbaar gesteld. Wel worden in de praktijk homoseksuelen nog geregeld lastiggevallen en mishandeld door zowel politie en andere overheidsfunctionarissen als burgers.³¹³

Een belangrijke mijlpaal voor de rechten van seksuele minderheden in Nepal was de uitspraak van het Hooggerechtshof in december 2007, waarin alle seksuele minderheden als 'natuurlijke personen' werden aangeduid. Sindsdien kan een wettelijke bepaling over 'onnatuurlijke' seks, strafbaar met maximaal één jaar gevangenisstraf, niet meer van toepassing worden verklaard op seksuele minderheden. De regering kreeg verder de opdracht alle wetgeving die discriminerend is voor seksuele minderheden te herroepen. De ngo *Blue Diamond* heeft hiertoe voorstellen gedaan.³¹⁴

Het Hooggerechtshof droeg de regering tevens op transgender officieel als geslacht te erkennen. Op 17 september 2008 ontving de eerste transgender een staatsburgerschapscertificaat. In november 2008 deed het Hooggerechtshof verder een aanbeveling voor wetgeving die een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht mogelijk moet maken en gaf de regering opdracht een commissie hiertoe in te stellen, hetgeen in september 2009 gebeurde.³¹⁵

De afgelopen jaren is de situatie voor seksuele minderheden in Nepal verbeterd. Er is bij de politiek meer begrip voor hun positie. Zo gaf op 17 augustus 2010 de regering toestemming voor de eerste *gay pride parade* in het land tijdens het *Gai Jatra* Festival. Het geweld van de zijde van de politie is weliswaar afgenomen, maar zeker niet helemaal verdwenen, vooral niet in de Terai-regio.³¹⁶

Toch is het voor homoseksuelen in Nepal nog steeds moeilijk om een normaal sociaal leven te leiden. Ze worden door hun familie onder druk gezet om te trouwen en indien ze uitkomen voor hun homoseksualiteit kan dit een reden voor ontslag of verstoting uit de familie zijn. Lesbische vrouwen hebben het over het algemeen moeilijker dan homoseksuele mannen, omdat de traditioneel ondergeschikte positie

³¹² International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010; International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011; International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

³¹³ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³¹⁴ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³¹⁵ Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

³¹⁶ U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

van de vrouw nauwelijks ruimte laat voor een lesbische levensstijl. Lesbische vrouwen raken vaak vervreemd van hun familie en komen er alleen voor te staan. Ook transgenders lopen meer risico te worden geschonden in hun mensenrechten. Deze groep belandt vaak in de prostitutie en komt daardoor geregeld in aanraking met de politie. De *Blue Diamond Society* is de enige organisatie in Nepal die zich bezig houdt met de bescherming van de rechten van homoseksuelen en transgenders.³¹⁷

2.4.5 *Dienstplicht en desertie*

Er bestaat geen dienstplicht in Nepal. Jongeren kunnen vanaf hun 18e jaar dienst nemen in het leger. Sinds november 2003 kunnen ook vrouwen dat doen. Er bestaan geen beperkingen voor vrouwen in het leger. Desertie uit het leger wordt geregeld in de *Army Act*. In de praktijk komt desertie echter nauwelijks voor en wordt in de regel licht bestraft.³¹⁸

³¹⁷ Human Rights Watch, *World Report 2010, Nepal*; Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011; U.S. Department of State, *2010 Country Reports on Human Rights Practices, Nepal*, 8 april 2011.

³¹⁸ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

3 Migratie

3.1 *Migratiestromen*

De migratiestromen vanuit Nepal waren voorheen gerelateerd aan de burgeroorlog. Nepalezen ontvluchtten hun woongebieden als gevolg van gevechten, plunderingen, ontvoeringen of afpersingen. Aan deze migratiestroom is met het einde van de burgeroorlog een einde gekomen. Een andere reden voor vertrek was de grote armoede in Nepal. Dit is niet gewijzigd. Een groot aantal Nepalezen doet slecht betaald werk in India. Daarnaast vertrekken veel Nepalezen naar de Golfstaten en Maleisië. Ze werken over het algemeen in de huishouding of in de bouw. Er is weinig bekend over migratie- en vluchtelingenstromen als gevolg van het geweld in de Terai.³¹⁹

3.2 *Opvang binnenlandse ontheemden*

Volgens schattingen van de Nepalese *civil society* en internationale organisaties zijn ruim 70.000 mensen door de burgeroorlog ontheemd gemaakt. Het *Ministry of Peace and Reconstruction* spreekt van 78.689 binnenlandse ontheemden (*Internally Displaced Persons, IDPs*) tussen 1996 en 2006. Na de tekening van het vredesakkoord in 2006 is een deel van de ontheemden teruggekeerd naar hun woonplaats. Anderzijds zijn er de afgelopen jaren nieuwe ontheemden bijgekomen door de onrust in de Terai. In sommige gebieden hebben terugkerende landeigenaren of politiek actieve personen hinder ondervonden van de UCPN-M. Lokale UCPN-M-kaders bepaalden in veel gevallen wie terug mochten keren en onder welke condities, en of terugkeerders hun eigendommen terugkregen.³²⁰

Er zijn berichten van bezittingen die niet onvoorwaardelijk terug werden gegeven. Soms zetten UCPN-M-kaders terugkeerders onder druk om geen activiteiten voor rivaliserende politieke partijen te ondernemen. Ontheemden die banden hebben met rivaliserende politieke partijen hebben de meeste kans om hun bezittingen niet terug te krijgen. Veel terugkeerders (grotendeels dalits en inheemse groepen) kregen bovendien te maken met discriminatie vanuit de leefgemeenschap. Een groot deel van de terugkeerders heeft moeite in het levensonderhoud te voorzien en heeft beperkt toegang tot basisvoorzieningen, zoals gezondheidszorg en onderwijs.³²¹

De VN en andere internationale organisaties schatten dat 50.000 tot 70.000 mensen nog steeds ontheemd zijn. De ontheemden krijgen hulp van internationale organisaties als de *Norwegian Refugee Council, ICRC, Caritas, International Relief and Development* en *Action Aid Nepal*. Zij verblijven vooral in de districtshoofdsteden en grote steden als Kathmandu, Biratnagar en Nepalgunj. De Nepalese regering erkent alleen door de burgeroorlog getroffen personen als

³¹⁹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²⁰ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²¹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; IDMC/NRC, *Nepal: Failed implementation of IDP policy leaves many unassisted*, 28 januari 2010.

ontheemden. Ontheemden als gevolg van recente onrust en geweld, bijvoorbeeld in de Terai, worden door de regering niet formeel als ontheemden erkend.³²²

Redenen die terugkeer verhinderen zijn onder meer de veiligheidssituatie in het oorspronkelijke woongebied, angst voor maoïstische represailles, discriminatie, eigendomsproblematiek (teruggave van eigendommen en/of compensatie) en sociaal-economische omstandigheden. Volgens de *Nepal IDP Working Group* willen de meeste ontheemden in Nepal niet naar huis terug. Veel ontheemden willen de relatieve stabiliteit (mogelijkheden van levensonderhoud en toegang tot basisvoorzieningen) in de stedelijke gebieden niet zomaar opgeven. Volgens onderzoek door de *Norwegian Refugee Council* wil 53% van de ontheemden lokaal integreren, 37% wil terug en 10% wil elders gevestigd worden.³²³

Niet alle ontheemden zijn er echter in geslaagd om in de steden hun levensstandaard te verbeteren. Veel ontheemden ondervinden in de steden grote problemen op het gebied van huisvesting, werk en de toegang tot basisvoorzieningen. Vrouwen en kinderen vormen een kwetsbare categorie ontheemden. Vooral alleenstaande ontheemde kinderen zijn kwetsbaar voor economische en seksuele exploitatie, omdat zij de bescherming van een familie of een gemeenschap missen. In de grote steden lopen zij het gevaar slachtoffer te worden van mensenhandel, kinderprostitutie of kinderarbeid.³²⁴

Als gevolg van de onrust en het geweld in de Terai-regio is sinds 2007 een nieuwe groep mensen ontheemd geraakt. Oorspronkelijk waren het vooral Pahadi die op de vlucht sloegen, maar later werden ook (rijke) Madhesi bedreigd. De meeste gevluchte Pahadi zijn naar de heuvels teruggegaan, terwijl de Madhesi veelal in de Terai-regio bleven.³²⁵

Zo zijn nieuwe ontheemdenstromen op gang gekomen, vooral in de districten Bara, Rautahat, Siraha, Saptari en Parsa, zij het op relatief beperkte schaal. De aanleiding had vaak te maken met activiteiten van gewapende groepen, intimidatie, afpersing of conflicten tussen politieke partijkaders. Ook door acties van de Indiase grenspolitie op Nepalees grondgebied raakten mensen tijdelijk ontheemd. Soms raakten mensen ontheemd door confiscatie van land door maoïstische of andere gewapende groeperingen. Precieze aantallen van deze ontheemdenstroom zijn niet bekend. De meeste ontheemden leven in kleine groepen en willen niet opgemerkt worden. Deze groep ontheemden wordt formeel niet erkend als ontheemd en ontvangt dan ook geen overheidssteun.

De Nepalese regering schiet tekort in de uitvoering van het ontheemdenbeleid. De regering biedt voornamelijk ondersteuning aan ontheemden die terug willen keren en officieel zijn geregistreerd. Veel ontheemden willen echter niet terug en/of hebben zich niet geregistreerd. Daarnaast worden hulp- en rehabilitatieprogramma's

³²² U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²³ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²⁴ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²⁵ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

vaak niet effectief uitgevoerd en schiet de informatievoorziening aan ontheemden tekort.³²⁶

3.3 *Opvang in de regio*

Naar schatting verblijven ongeveer 50.000 Nepalese vluchtelingen in India, als gevolg van de burgeroorlog, en door de aanhoudende onrust in de Terai-regio. India is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag van 1951, en erkent vluchtelingen niet als zodanig. Nepalese vluchtelingen in India worden echter niet als illegalen beschouwd. Nepalezen kunnen India vrij inreizen. Degenen met geldige identiteitsdocumenten genieten grotendeels dezelfde rechten als Indiase staatsburgers op grond van het *Indo-Nepali Peace and Friendship Treaty* uit 1950.³²⁷

3.4 *Opvang vluchtelingen in Nepal*

Ook Nepal is geen partij bij het Vluchtelingenverdrag uit 1951 en het Staatloosheidsverdrag en kent geen nationale wetgeving voor vluchtelingen of asielpcedures. Het land kent wel *ad hoc*-regelgeving, die enige bescherming biedt aan Bhutanese en Tibetaanse vluchtelingen. UNHCR en Nepal hebben een informele afspraak over onder andere het principe van *non-refoulement* en een veilige doorgang naar andere landen. Tibetanen die voor 1990 Nepal zijn binnengekomen, hebben zich er permanent mogen vestigen. Nepal ziet Tibetanen die daarna zijn binnengekomen als illegale migranten, maar staat tijdelijk verblijf toe.³²⁸

Nepal kent twee grote groepen vluchtelingen: Bhutanezen en Tibetanen. De Nepalese regering verleent de *prima facie*-status aan Bhutaanse vluchtelingen en aan Tibetaanse vluchtelingen die vóór 1990 zijn aangekomen. Daarnaast is er nog een klein aantal Somaliërs, Birmezen, Pakistanen en Irakezen, in totaal ongeveer 250. De Nepalese regering erkent deze groepen niet als vluchtelingen. Ze hebben ook geen legale toegang tot onderwijs en geen recht op werk. UNHCR verleent enkele diensten aan deze niet-erkende vluchtelingen, zoals een bewijs van registratie. Niet-Tibetaanse en niet-Bhutanese vluchtelingen kunnen geen internationaal reisdocument verkrijgen tenzij voor hervestiging of repatriëring.³²⁹

Tibetanen in Nepal

Nepal herbergt ongeveer 20.000, door de Nepalese overheid als vluchteling erkende, Tibetanen. Deze groep is vóór 1990 naar Nepal gekomen. Het merendeel van hen is gearriveerd in de periode 1959-1960, toen de dalai lama vanuit Tibet naar India vluchtte. Sinds 1990 weigert de Nepalese regering nieuwe Tibetaanse asielzoekers de toegang tot Nepal, de al aanwezige Tibetanen mochten blijven. Wel wordt het

³²⁶ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³²⁷ Zie ook het algemeen ambtsbericht Nepal van april 2010.

³²⁸ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; *Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal*, 16 augustus 2011.

³²⁹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; *Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal*, 16 augustus 2011.

Tibetaanse asielzoekers sinds 1990 toegestaan via Nepal naar India of een ander land te reizen.³³⁰

Tibetanen vinden op verschillende manieren hun weg naar het *Tibetan Refugee Reception Centre* in Kathmandu. Bij het *Tibetan Refugee Reception Centre* aangekomen regelt UNHCR de doorreisdocumenten voor deze Tibetanen. Zij dienen dan hun weg naar India te vervolgen. Het aantal Tibetanen op doorreis in Nepal was jarenlang ongeveer 3.000 per jaar. Vanaf 2008 liep dit aantal sterk terug vanwege de tijdelijke sluiting van de grens door China in verband met de onrust in Tibet in maart 2008.³³¹

In de volgende jaren begon het aantal Tibetanen dat de grens met Nepal overstak langzaam weer toe te nemen. Begin 2010 passeerden zeventig tot tachtig Tibetanen maandelijks de grens. Tegenwoordig gaat het om ongeveer 1.000 Tibetanen per jaar op doorreis naar India. Het is mogelijk om ongedocumenteerd illegaal de grens over te gaan, maar het wordt steeds moeilijker vanwege aangescherpte Chinese en Nepalese controles langs de grens. Medio 2009 kondigde de Nepalese regering aan dat in het grensgebied met Tibet eenheden van de *Armed Police Force* zouden worden gestationeerd, inclusief een vijftal nieuwe politiestations. In februari 2010 zouden Nepal en China een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten op het gebied van grenscontrole.³³²

Geregeld zouden Tibetaanse vluchtelingen in het grensgebied door Chinese grenswachten worden opgepakt. Er zijn berichten dat Chinese grenswachten, al dan niet met toestemming van de Nepalese autoriteiten, ook aan de Nepalese kant van de grens actief zijn. Hoewel de Nepalese regering Tibetaanse vluchtelingen in principe bescherming biedt tegen uitzetting (in de regel worden opgepakte Tibetanen overgedragen aan UNHCR) zijn er ook berichten dat Nepalese grenswachten in de verslagperiode Tibetaanse vluchtelingen zouden hebben overgedragen aan Chinese grenswachten. In de praktijk heeft de Nepalese regering dan ook niet altijd volledige bescherming verleend aan vluchtelingen tegen uitzetting of gedwongen terugkeer.³³³ Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.4.

Naast de officiële Tibetaanse vluchtelingen en de Tibetanen die in transit verkeren, is er ook een onbekend aantal dat zich na 1989 illegaal in Nepal heeft gevestigd. Zij worden door Nepal niet als vluchtelingen erkend. Het aantal Tibetanen in Nepal is hierdoor moeilijk te schatten.³³⁴

³³⁰ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; *Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal*, 16 augustus 2011.

³³¹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; *Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal*, 16 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³³² <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³³³ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

³³⁴ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

De erkende Tibetaanse vluchtelingen zijn bijna allemaal in het bezit van een identiteitskaart (*refugee card*). De Nepalese regering weigert echter aan de kinderen van deze vluchtelingen die na 1990 de achttienjarige leeftijd hebben bereikt (ongeveer 5.000 personen) een identiteitskaart te verstrekken. Maar zelfs erkende vluchtelingen met een identiteitskaart hebben behalve een verblijfsrecht in Nepal vrijwel geen wettelijke rechten. Formeel mogen zij niet werken of bedrijven bezitten, terwijl ze evenmin toegang hebben tot hoger onderwijs. Bij veel juridische en financiële handelingen, zoals het beginnen van een eigen zaak, is hulp van lokale vrienden of bekenden nodig. Dit maakt hen kwetsbaar voor afpersing. In de verslagperiode maakten Tibetanen melding van ontvoeringen in verband met afpersing, bedreigingen en gewelddadige aanvallen. Ook de politie en andere autoriteiten maakten zich schuldig aan bedreigingen en afpersingspraktijken.³³⁵

Tibetanen mogen niet reizen naar bepaalde gebieden van Nepal, vooral niet naar gebieden langs de grens met Tibet. Tibetaanse vluchtelingen van vóór 1990 ondervinden problemen bij het verkrijgen van internationale reisdocumenten. Hun kinderen kunnen geen reisdocument verkrijgen.³³⁶

Bhutanezen in Nepal

In 2011 verbleven in Nepal nog ongeveer 75.000 Bhutanese vluchtelingen in zeven vluchtelingenkampen in de twee oostelijke districten Jhapa en Morang. Ongeveer een kwart van hen is geboren in de kampen en is nooit in Bhutan geweest. UNHCR beheert de kampen en voorziet samen met internationale organisaties als *World Food Programme* (WFP) en ngo's in de basisbehoeften. In de kampen zijn de volgende internationale organisaties en ngo's actief: *World Food Programme*, *Lutheran World Federation*, *Association of Medical Doctors of Asia* en *Caritas*.³³⁷

De Nepalese regering beperkt formeel de bewegingsvrijheid en arbeidsmogelijkheden van de vluchtelingen, maar in de praktijk wordt de regelgeving minder strikt toegepast. Volgens de kampregels moet formeel toestemming worden gevraagd om het kamp meer dan 24 uur te verlaten en moet men binnen een week weer terugkeren. Voor studiedoeleinden kan een pas voor zes maanden worden aangevraagd, die opnieuw verlengd kan worden. Formeel mogen Bhutanezen niet werken buiten de kampen, maar in de praktijk zijn er verschillende mogelijkheden. De Nepalese overheid verstrekt in samenwerking met UNHCR identiteitskaarten aan Bhutanese vluchtelingen.³³⁸

³³⁵ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

³³⁶ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

³³⁷ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; Reuters, *Stateless groups around the world*, 23 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³³⁸ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; Reuters, *Stateless groups around the world*, 23 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

De meeste Bhutanezen behoren tot de Lhotsampa-bevolkingsgroep,³³⁹ die vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw door de heersende Drukpa (boeddhisten die Dzongkha spreken) werden onderdrukt. Begin jaren negentig zette Bhutan ruim 100.000 mensen van Nepalese afkomst het land uit, na ze hun staatsburgerschap te hebben ontnomen. In 1991 en 1992 vluchtten ongeveer 90.000 Bhutanezen naar West-Bangladesh en naar Assam in India. Daar werden zij lastig gevallen door de politie en gedwongen naar Nepal door te reizen. Daar werd hun eveneens het staatsburgerschap geweigerd.³⁴⁰

Zicht op terugkeer naar Bhutan is er vooralsnog niet. De onderhandelingen tussen Nepal en Bhutan hierover verlopen stroef. Bhutan toont geen bereidheid om Bhutanezen terug te nemen en voor Nepal is lokale integratie van de Bhutanezen nauwelijks bespreekbaar. Volgens een bron lijkt het er in informele gesprekken echter op dat er enige beweging in de opstelling van Nepal zit.

Hoewel een duurzame oplossing voor deze vluchtelingen nog niet is bereikt, is er sinds 2007 een begin gemaakt met het hervestigen van Bhutanezen in derde landen. Sindsdien zijn meer dan 40.000 Bhutanese vluchtelingen hervestigd, vooral in de VS maar ook in Australië (1.000), Canada (900), Nieuw Zeeland (300), Noorwegen (300), Denemarken (300) en Nederland (318). Bijna 81.000 vluchtelingen hebben aangegeven interesse te hebben voor hervestiging. UNHCR is verantwoordelijk voor het hervestigingsprogramma. IOM faciliteert bij de hervestiging en verzorgt onder meer de medische keuring, culturele oriëntatie, exit-permit en tickets.³⁴¹

Er bevonden zich in het verleden groeperingen in de kampen die tegen hervestiging waren en pleitten voor repatriëring. Deze groeperingen hebben vluchtelingen bedreigd die zich wilden aanmelden voor hervestiging. Naarmate meer mensen openlijk hebben aangegeven te kiezen voor hervestiging, zijn deze bedreigingen afgenomen. Volgens UNHCR is de situatie het afgelopen jaar gestabiliseerd mede als gevolg van genomen veiligheidsmaatregelen, waaronder politieposten in de kampen, en is de veiligheidssituatie in de kampen over het algemeen goed. Stateloze Bhutanezen hadden niet zozeer met geweld te maken, maar wel met discriminatie op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, huwelijks- en geboorteregistratie, toegang tot gerechtelijke procedures en erkenning van eigendomsrechten van land en ander bezit.³⁴²

3.5 *Activiteiten van internationale organisaties*

³³⁹ *Lhotsampa* betekent 'zuideling' in de nationale taal van Bhutan. Hiermee worden de groepen aangeduid die zich oorspronkelijk vanuit Nepal in Bhutan hebben gevestigd.

³⁴⁰ Reuters, *Stateless groups around the world, Nepal*, 23 augustus 2011. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de achtergrond van de Bhutanese vluchtelingen het algemeen ambtsbericht Nepal van 29 september 2004.

³⁴¹ U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; Reuters, *Stateless groups around the world, Nepal*, 23 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³⁴² U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011; Reuters, *Stateless groups around the world, Nepal*, 23 augustus 2011; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

In Nepal zijn tientallen internationale organisaties actief. Meer dan twintig VN-organisaties hebben een vertegenwoordiging in het land, waaronder UNHCR. UNHCR houdt zich vooral bezig met de bescherming van en hulp aan mensen die gevlucht zijn naar Nepal (vooral Bhutanezen) en het verzorgen van de transit van Tibetaanse vluchtelingen naar derde landen (India).³⁴³

Het laatste officiële standpunt van UNHCR met betrekking tot internationale bescherming van asielzoekers uit Nepal dateert uit juli 2007. UNHCR stelt zich op het standpunt dat iedere individuele zaak op de eigen merites moet worden gezien. Individuele omstandigheden kunnen echter blijvende noodzaak van bescherming rechtvaardigen, vooral voor personen van wie de situatie grotendeels ongewijzigd is gebleven.³⁴⁴

Tegelijkertijd acht UNHCR mogelijkheden aanwezig voor mensen die aan het geweld willen ontsnappen door zich elders in Nepal te vestigen.³⁴⁵ Volgens UNHCR hebben de groepen die het meeste gevaar lopen zoals rijke landeigenaren en Pahadi's hiervoor over het algemeen voldoende financiële middelen en familiebanden. Volgens UNHCR staan UCPN-M en groepen in de Terai er niet om bekend dat zij mensen achtervolgen en lastigvallen in de nieuwe woonplaats.³⁴⁶

Er zijn geen aanwijzingen dat Nepalezen die in het buitenland hebben verbleven en daar bijvoorbeeld asiel hebben proberen aan te vragen, bij terugkeer problemen hebben ondervonden van de Nepalese autoriteiten.³⁴⁷

³⁴³ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³⁴⁴ UNHCR, *UNHCR's position on the international protection needs of asylum-seekers from Nepal*, juli 2007.

³⁴⁵ In het UNHCR-rapport worden de Kathmandu-vallei en andere stedelijke gebieden als Biratnagar, Nepalgunj en Pokhara genoemd.

³⁴⁶ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

³⁴⁷ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, geraadpleegd op 1 november 2011.

Bijlage I Literatuurlijst

Bij de totstandkoming van dit ambtsbericht zijn de onderstaande openbare bronnen geraadpleegd:

Rapporten en artikelen

Amnesty International, *Nepal: A long ignored human rights crisis now on the brink of catastrophe*, ASA 31/022/2005, 18 februari 2005.

Amnesty International, *Amnesty International Reports - Nepal*.

ANP/AFP/RTR, *Nepal heeft eindelijk premier*, 3 februari 2011.

Antwoorden van U. Rosenthal, minister van Buitenlandse Zaken, op vragen van het lid Timmermans (PvdA) over de gevaren voor Tibetaanse vluchtelingen in Nepal.

Asian Centre for Human Rights (ACHR), *Nepal in Crisis*, 1 mei 2009.

Asian Centre for Human Rights (ACHR), *Nepal and the Pax Indianus*, 14 juli 2009.

Asian Centre for Human Rights (ACHR), *The withdrawal of OHCHR-Nepal: agreeing an alibi for violation*, 4 maart 2010.

CIA, *World Factbook Nepal*, geraadpleegd via www.cia.gov.

Christian Solidarity Worldwide, *Nepal, Emerging threat of Hindu extremism*, oktober 2009.

Committee to Protect Journalists, *Attacks on the Press - Nepal*.

Economist Intelligence Unit, *Country Profile Nepal 2007*.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2010.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2010.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2010.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, februari 2011.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, mei 2011.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, augustus 2011.

Economist Intelligence Unit, *Country Report Nepal*, november 2011.

EU Election Observation Mission Nepal, *Final Report, Constituent Assembly Election, 10 April 2008*, september 2008.

Freedom House, *Freedom in the World, Nepal, 2010*.

Hindustan Times, *Nepal parties clinch peace deal*, 2 november 2011.

Human Rights Watch, *Appeasing China: restricting the Rights of Tibetans in Nepal*, juli 2008.

Human Rights Watch en Advocacy Forum, *Waiting for Justice, Unpunished Crimes from Nepal's Armed Conflict*, september 2008.

Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Still Waiting for Justice, No end to Impunity in Nepal*, oktober 2009.

Human Rights Watch, *World Report 2010: Nepal*.

Human Rights Watch, *Country Summary Nepal*, januari 2011.

Human Rights Watch, *Nepal's military should stop protecting human rights violators*, 6 april 2011.

Human Rights Watch, *The Hidden Victims of Human Trafficking*, 29 juni 2011.

Human Rights Watch/Advocacy Forum, *Adding Insult to Injury. Continued Impunity for Wartime Abuses*, december 2011.

IDMC/NRC, *Nepal: Failed implementation of IDP policy leaves many unassisted*, 28 januari 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: Nepal faces severe political crisis as constitutional deadline passes*, 27 mei 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: Nepal postpones fifth attempt to elect new prime minister*, 18 augustus 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: Political crisis in Nepal continues as eighth round of prime ministerial election fails*, 27 september 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: No end to political deadlock in sight as ninth PM election attempt fails in Nepal*, 1 oktober 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: Tenth round of prime ministerial election in Nepal unsuccessful*, 7 oktober 2010.

IHS Global Insight, *Nepal: Half of Nepal's children under five years suffer stunted growth*, 4 november 2010.

IHS Global Insight, *Nepal*, 28 februari 2011.

IHS Global Insight, *Public anger against politicians rises in Nepal as constitution-drafting deadline likely to be missed*, 18 mei 2011.

IHS Global Insight, *Uncertainty over future of parlement increasing in Nepal as third extension attempt fails*, 25 mei 2011.

IHS Global Insight, *Nepalese prime minister swears in nine maoïst ministers*, 2 augustus 2011.

IHS Global Insight, *Nepal's president calls for formation of "majority" government*, 25 augustus 2011.

IHS Global Insight, *Maoist elected as Nepal's prime minister*, 29 augustus 2011.

IHS Global Insight, *Lurching between crises: The political scenarios facing Nepal*, 14 september 2011.

IHS Global Insight, *Maoist minister in Nepal steps down over implication in murder case*, 17 oktober 2011.

IHS Global Insight, *Nepalese prime minister defends investment pact with India*, 25 oktober 2011.

IHS Global Insight, *Nepal reaches deal on integration of thousands of former rebels into regular army*, 2 november 2011.

Immigration and Refugee Board of Canada, *Responses to Information Requests, Nepal: Prevalence of forged, fake or falsely acquired documents, including identity documents, professional certificates, membership cards and employment records*, 26 januari 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre en Norwegian Refugee Council, 'Nepal: sustainability of IDP returns undermined by lack of assistance. A profile of the internal displacement situation', 19 juni 2008.

Internal Displacement Monitoring Centre en Norwegian Refugee Council, *Nepal: Failed implementation of IDP policy leaves many unassisted*, 28 januari 2010.

International Campaign for Tibet, *Conditions impacting the flight of Tibetan Refugees, 2007-08 Report*, 2009.

International Campaign for Tibet, *An uncertain welcome: how China's influence impacts Tibetans in Nepal*, 28 juli 2009.

International Crisis Group, *Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, 9 februari 2005.

International Crisis Group, *Nepal's Maoists: Their Aims, Structure and Strategy*, 27 oktober 2005.

International Crisis Group, *Nepal's Maoists: Purists or Pragmatists*, Asia Report No. 132, 18 mei 2007.

International Crisis Group, *Nepal's Troubled Tarai Region*, 9 juli 2007.

International Crisis Group, *Nepal's New Political Landscape*, 3 juli 2008.

International Crisis Group, *Nepal's Faltering Peace Process*, 19 februari 2009.

International Crisis Group, *Nepal's Future: In Whose Hands?*, 13 augustus 2009.

International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, 14 januari 2010.

International Crisis Group, *Nepal's Political Rites of Passage*, Asia Report No. 194, 29 september 2010.

International Crisis Group, *Nepal: Identity, Politics and Federalism*, Asia Report No. 199, 13 januari 2011.

International Crisis Group, *Nepal's Fitful Peace Process*, Asia Briefing No. 120, 7 april 2011.

International Crisis Group, *Nepal's Peace Process: The Endgame Nears*, Asia Briefing Nr. 131, 13 december 2011.

NRC Handelsblad, *Doorbraak in Nepal met keuze van premier*, 4 februari 2011.

International Federation for Human Rights, *Observatory for the Protection of Human Rights Defenders Annual Reports - Nepal*.

Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, *Annual Report 2011, Nepal*.

OCHA, *Nepal Situation Overviews*.

OCHA, *Nepal Monthly Situation Updates*.

Ogura, K., *Seeking State Power, the Communist Party of Nepal (Maoist)*, Berghof Transition Series nr. 3, 2008.

OHCHR-Nepal, *Summary of human rights concerns arising from the Terai protests of 13-29 february 2008*, 27 maart 2008.

OHCHR-Nepal, *Constituent Assembly Elections of 10 April 2008: Summary of Human Rights Monitoring*, juni 2008.

OHCHR-Nepal, *Conflict-related Disappearances in Bardiya District*, december 2008.

Oxford Analytica, *Nepal: Political impasse hampers growth and stability*, 20 oktober 2010.

Oxford Analytica, *Nepal: Instability set to fuel India-China tension*, 28 juli 2011.

Refugee Documentation Centre Ireland/Legal Aid Board, *Researched and Compiled Information Quests*.

Refugees International, *Nationality rights for all. A progress report and global survey on statelessness*, 11 maart 2009.

Reporters without Borders, *Annual Reports - Nepal*.

Reuters, *Donors warn Nepal political deadlock may limit aid*, 24 november 2010.

Reuters, *Stateless groups around the world*, 23 augustus 2011.

Rory Truex, *Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal*. In: *World Development*, Jrg. 39, nr. 7 (2010), p. 1133-1142.

The Carter Center, *The Carter Center International Observation Mission in Nepal*, First interim report, 26 augustus 2009.

The Carter Center, *The Carter Center International Observation Mission in Nepal'*, Second interim report, november 2009.

The Carter Center, *Waging Peace: Nepal*, oktober 2010.

The Carter Center, *Waging Peace, Nepal, 2011*.

The Hindu, *Historic peace deal struck in Nepal*, 2 november 2011.

The New York Times, *Deadlock pushes Nepal to brink of a political crisis*, 27 mei 2010.

The New York Times, *Nepal: lawmakers told to choose new prime minister*, 24 augustus 2011.

The New York Times, *Nepal elects a maoist as prime minister*, 28 augustus 2011.

Transparency International, *Annual Report 2010, Corruption Perceptions Index 2010*.

UNDP, *Nepal Human Development Report 2009*.

UN GA HRC, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Rights to Development. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, A/HRC/10/44/Add.5, 17 februari 2009*.

UN GA HRC, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Rights to Development. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/10/9, 25 februari 2009*.

UN GA HRC, *Report by the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, James Anaya, report on the situation of indigenous peoples in Nepal, A/HRC/12/34/Add.3, 20 juli 2009*.

UN GA HRC, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights situation and the activities of her office, including technical cooperation, in Nepal, A/HRC/13/73, 5 februari 2010*.

UN GA HRC, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, Addendum, Summary of cases transmitted to Governments and replies received, A/HRC/13/22/Add. 1, 24 februari 2010*.

UNHCR, *UNHCR's position on the international protection needs of asylum-seekers from Nepal, juli 2007*.

UNHCR, *Refugees Magazine, nr. 147, september 2007*.

UNHCR, *Country Operations Plans - Nepal*.

UNHCR, *Global Appeals - Nepal*.

UNHCR, *Fact Sheets - Nepal*.

United Nations Mission in Nepal Press Release, *UNMIN welcomes agreement on follow-on arms monitoring arrangements, 15 januari 2011*.

UNMIN, *Election Report Nepal, no. 1-3*.

United Nations Mission in Nepal Press Release, *UNMIN welcomes agreement on follow-on arms monitoring arrangements, 15 januari 2011*.

UNSG, *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, S/2009/1, 2 januari 2009.

UNSG, *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, S/2009/221, 24 april 2009.

UNSG, *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, S/2009/351, 13 juli 2009.

UNSG, *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, S/2009/553, 26 oktober 2009.

UNSG, *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, S/2010/17, 7 januari 2010.

UNSG, *Report of the Secretary-General on children and armed conflict in Nepal*, A/63/785-S/2009/158, 26 maart 2009.

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons, Nepal*, februari 2009.

U.S. Committee for Refugees and Immigrants, *World Refugee Surveys, Nepal*.

U.S. Department of Labor, *2008 Findings on the Worst Forms of Child labor, Nepal, 10 september 2009*.

U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2009, Nepal*, 11 maart 2010.

U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 2010, Nepal*, 8 april 2011.

U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report 2010, Nepal*, 17 november 2010.

U.S. Department of State, *International Religious Freedom Report, Nepal*, 13 september 2011.

U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report 2011, Nepal*, 27 juni 2011.

World Bank en British Department for International Development (DFID), 2006. *Unequal citizens: Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal - Summary*. Kathmandu, World Bank, Department For International Development.

Worthen, Miranda. *Sex trafficking or sex work? Conceptions of trafficking among anti-trafficking organizations in Nepal*. In: *Refugee Survey Quarterly*, Jrg. 30, nr. 3 (2011), p. 87-106.

Nieuws- en Persberichten

- ABC News.
- AFP.
- Algemeen Dagblad.
- Amnesty International.
- Article 19.
- BBC News.
- Committee to Protect Journalists.
- CWIN.
- Earthtimes.
- Financial Times.
- Global Insight Country Intelligence.
- Guardian.
- Himalayan News.
- Human Rights Watch.
- International Commission of Jurists.
- International Herald Tribune.
- ICRC.
- IRIN.
- Nepal News.
- NRC Handelsblad.
- OMCT.
- Phayul.
- Reporters sans Frontieres/Reporters without Borders.
- Reuters.
- The Economist.
- The Kantipur National Daily.
- The New York Times.
- The Times.
- UNHCR.
- UN News.
- De Volkskrant.

Websites

Central Child Welfare Board (CCWB), www.ccwb.gov.np.

CIA, *World Factbook Nepal*, geraadpleegd via www.cia.gov.

Ministerie van Buitenlandse zaken, geraadpleegd via www.minbuza.nl.

www.minbuza.nl/verdragen.

Office of the Prime Minister of Nepal, www.opmcm.gov.np.

OHCHR-Nepal, geraadpleegd via www.nepal.ohchr.org/en/index.html.

www.ohchr.org.

Supreme Court Nepal, geraadpleegd via www.supremecourt.gov.np.

UNHCR, geraadpleegd via www.un.org.np.

<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>.

UNMIN, geraadpleegd via www.unmin.org.np.

Wellesley Centers for Women, geraadpleegd via www.wcwoonline.org.

World Gazetteer, geraadpleegd via www.world-gazetteer.com.

Overig

Citizenship Act of Nepal, 2063 (2006).

Compensation for Torture Act (1996).

Interim Constitution of Nepal, 2063 (2007).

Bijlage II Verklarende woordenlijst

| | |
|----------|---|
| AISC | Army Integration Special Committee. |
| APF | Armed Police Force. |
| ATLF | All Terai Liberation Front. |
| CA | Constituent Assembly. |
| CDO | Chief District Officer. |
| CMP | Common Minimum Program. |
| CPA | Comprehensive Peace Agreement. |
| (U)CPN-M | (United) Communist Party of Nepal – Maoist. |
| CPN-UML | Communist Party of Nepal – Unified Marxist Leninist. |
| CSN | Chhetri Samaj Nepal. |
| DAO | District Administration Office. |
| FDNF | Federal Democratic National Forum. |
| FDNP | Federal Democratic National Party. |
| FLSC | Federal Limbuwan State Council. |
| FNJ | Federation of Nepali Journalists. |
| FPTP | <i>first-past-the-post.</i> |
| FRNF | Federal Republic National Front. |
| HYS | Hindu Yuva Sangh. |
| INSEC | Informal Sector Service Centre. |
| JTMM | Janatantrik Terai Mukti Morcha. |
| KCES | Khas Chhetri Ekata Samaj. |
| KJWP | Kirant Janwadi Workers Party. |
| KRM | Khambuwan Rashtriya Morcha. |
| LV | Limbuwan Volunteers. |
| MJF | Madhesi Janadhikar Forum. |
| MPRF | Madhesi People’s Rights Forum. |
| MPRF-D | Madhesi People’s Rights Forum (Democratic). |
| NC | Nepali Congress partij. |
| NEFEN | Nepal Federation of Nationalities. |
| NEFIN | Nepal Federation of Indigenous Nationalities. |
| NFDIN | Nepal Federation for the Development of Indigenous Nationalities. |
| NGO | Non-Gouvernementele Organisatie. |
| NHRC | National Human Rights Commission. |
| NSP | Nepal Sadbhavana Party. |
| NTC | Nepal Tarai Congress. |
| OCHA | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. |
| OHCHR | Office of the High Commissioner for Human Rights. |
| PLA | People’s Liberation Army. |
| POA | Public Offences Act. |
| PSA | Public Security Act. |
| RJM | Rashtriya Janamorcha. |

| | |
|---------|--|
| RJP | Rashtriya Janamukti Party. |
| RPP(N) | Rashtriya Prajatantrik Party (Nepal). |
| SLMM | Samyukta Loktantrik Madhesi Morcha. |
| SP | Sadbhavana Party. |
| SPA | Seven-Party Alliance. |
| SSP | Special Security Plan. |
| TASC | Tharuhat Autonomous State Council. |
| TJSC | Thahurat Joint Struggle Committee. |
| TMDP | Tarai Madhesi Democratic Party. |
| TMLP | Terai Madhesi Loktantrik Party. |
| TPTA | Trafficking in Persons and Transportation (Control) Act. |
| TRC | Truth and Reconciliation Commission. |
| UCPN(M) | United Communist Party of Nepal (Maoist). |
| UDMF | United Democratic Madhesi Front. |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees. |
| UNMIN | United Nations Mission in Nepal. |
| UML | Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist). |
| VDC | Village Development Committee. |
| VHM | Vishwa Hindu Mahasangh. |
| YC(D)L | Young Communist (Democratic) League. |

Bijlage III Samenstelling van de regering³⁴⁸

| Council of Ministers | | |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| S.N. | Name | Portfolios |
| Rt. Hon'ble Prime Minister | | |
| 1. | Mr. Baburam Bhattarai | Prime Minister, Information and Communications |
| Hon'ble Deputy Prime Minister | | |
| 2. | Mr. Bijaya Kumar Gachchhadar | Home Affair |
| 3. | Mr. Narayan Kaji Shrestha | Foreign |
| Hon'ble Minister | | |
| 4. | | |
| 5. | Mr. Hridayesh Tripathi | Physical Planning and Works |
| 6. | Mr. Posta Bahadur Bogati | Energy |
| 7. | Mr. Top Bahadur Rayamajhi | Local Development |
| 8. | Mr. Rajendra Mahato | Health and Population |
| 9. | Mr. Barsha Man Pun | Finance |
| 10. | Mr. Dinanath Sharma | Education |
| 11. | Mr. Mahendra Prasad Yadav | Irrigation |
| 12. | Mr. Lokendra Bista Magar | Tourism and Civil Aviation |
| 13. | Mr. Gopal Kiranti | Federal Affairs, Constituent Assembly, Parliamentary Affairs and Culture |
| 14. | Mr. Lekh Raj Bhatta | Commerce and Supplies |
| 15. | Mr. Bhim Prasad Gautam | Land Reform and Management |

³⁴⁸ <http://www.opmcm.gov.np/en/council/>, geraadpleegd op 1 maart 2012.

| | | |
|-------------------------------|------------------------------------|---|
| 16. | Mr. Ram Kumar Yadav | General Administration |
| 17. | Mr. Anil Kumar Jha | Industry |
| 18. | Mr. Brijesh Kumar Gupta | Law and Justice |
| 19. | Mr. Hem Raj Tated | Environment |
| 20. | Mr. Nandan Kumar Datta | Agriculture and Cooperative |
| 21. | Ms. Kamala Roka | Youth and Sports |
| 22. | Mr. Raj Lal Yadav | |
| 23. | Mr. Mohammad Wakil Musalman | Forestand Soil conservation |
| 24. | Mr. Dan Bahadur Kurmi Chaudhari | Women, Children and Social Welfare |
| 25. | Ms. Sarita Giri | Labor and Transportation Management |
| 26. | Ms. Kalpana Dhamala | Science and Technology |
| 27. | Mr. Satya Pahadi | Peace and Reconstruction |
| Hon'ble State Minister | | |
| 28. | Mr. Khobhari Raya | Industry |
| 29. | Mr. Ram Bachchan Ahir (Yadav) | Defense |
| 30. | Mr. Saroj Kumar Yadav | Health and Population |
| 31. | Mr. Dilip Maharjan | Tourism and Civil Aviation |
| 32. | Mr. Bishnu Prasad Chaudhari | Commerce and Supplies |
| 33. | Mr. Surya Man Dong | Energy |
| 34. | Mr. Lila Bhandari | Education |
| 35. | Mr. Gopi Achhamai | Youth and Sports |
| 36. | Mr. Ghana Shyam Yadav | Local Development |
| 37. | Mr. Jwala Saha | Land Reform and Management |
| 38. | Ms. Sushma Sharma | Federal Affairs, Constituent Assembly, Parliamentary Affairs and Culture |
| 39. | Mr. Hari Raj Limbhu | Finance |

Bijlage IV Overzicht kasten- en etnische groepen

De verdeling in onderstaande tabel is gemaakt door het Britse *Department for International Development (DFID)* en de Wereldbank in samenwerking met de Nepalese *National Planning Commission*, tijdens een studie naar de sociale positie van minderheden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de sociaal-economische positie van verschillende groepen (brahmanen, chhetris en newars bovenaan, dalits onderaan) en tussen groepen uit de heuvels en uit de Terai (n.b. newars leven voornamelijk in de Kathmandu-vallei, moslim-groepen leven voornamelijk in de Terai).

| Share of population | Simplified group | 2001 census group |
|-------------------------------|----------------------------------|--|
| Hindu caste groups (57.5%) | 1. Brahmans and Chhetris (Hill) | Brahman, Chhetri, Thakuri, Sanyasi |
| | 2. Brahmans and Chhetris (Tarai) | Kayashtha, Rajput, Baniya, Marwadi, Jaine, Nurang, Bengali |
| | 3. Tarai Middle Castes | Yadev,Teli, Kalwar, Sudi, Sonar, Lohar, Koiri, Kurmi, Kanu, Haluwai, Hajam/Thakur, Badhe, Rajbhar, Kewat Mallah, Numhar, Kahar, Lodha, Bing/Banda, Bhediyar, Mali, Kamar Dhunia |
| | 4. Dalits (Hill) | Kami, Damai, Sarki, Gaine, Badi |
| | 5. Dalits (Tarai) | Chamar, Musahar, Tatma, Bantar, Dhusadadh/Paswan, Khatway, Dom, Chidimar, Dhobi, Halkhor, Unidentified Dalit |
| Janajatis (37.2%) | 6. Newar | All Newari Castes |
| | 7. Janajatis (Hill) | Magar,Tamang, Rai, Gurung, Limbu, Sherpa, Bhote, Walung, Buansi, Hyolmo, Gharti/Bhujel, Kumal, Sunuwar, Baramu, Pahari, Adivasi Janajati, Yakkha, Shantal, Jirel, Darai, Dura, Majhi, Dunuwar, Thami, Lepcha, Chepang, Bote, Raji, Hayu,Raute, Kasunda |
| | 8. Janajatis (Tarai) | Tharu, Dhanuk, Rajbanshi, Tajpuriya, Gangai, Dhimal, Meche, Kisan, Munda, Santhal/Satar/Dhangad/Jhangad, Koche, Pattarkatta/Kusbadiya |
| Muslims (4.3%) | 9. Muslims | Muslim, Churoute |
| Others (1%) | 10. Others | |

Bron: World Bank, and Department For International Development (DFID). 2006. *Unequal citizens: Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal - Summary*. Kathmandu: World Bank, Department For International Development. Tabel 1, pagina 17.

Bijlage V Kaart van Nepal





