

Respons

Bhutan/India: Bhutanske flyktninger i India

Problemstilling/spørsmål:

Bhutanske flyktnings status og situasjon i India:

- Er artikkel 7 i vennsapsavtalen mellom India og Bhutan fra 1949 begrenset til bhutanere som har sitt bhutanske statsborgerskap i behold?
- Har statsløse bhutanere mulighet til å formalisere sitt opphold i India?
- Hvilke konsekvenser har manglende registrering i India for den enkelte når det gjelder tilgang til arbeid, utdanning og/eller andre sosiale og økonomiske rettigheter?
- Blir statsløse bhutanere i India utsatt for trakassering og overgrep fra myndighetene og/eller andre i India?

Interesseorganisasjoner for bhutanere i India:

- Eksisterer det en organisasjon som heter *Bhutan - Hindu Union for Free Human Rights*, og/eller andre organisasjoner som kjemper for bhutanske flyktnings rettigheter i India? Møter i tilfelle slike organisasjoner reaksjoner i India?

Retur av statsløse bhutanere til India fra Europa

- Slipper indiske myndigheter statsløse bhutanere som returnerer fra land i Europa inn i India? Er det en fare for "chain refoulement" til Bhutan ved retur til India?

Bhutanske flyktninger i India - bakgrunn

Det er tre hovedbefolkningsgrupper i Bhutan; Ngalong, sharchhop og nepalere. De to førstnevnte kalles med et fellesnavn for *drukpaer*, og er buddhister. Etniske nepalere i Bhutan blir ofte referert til som *lhotsampaer*, og er i hovedsak hinduer.

Makten i Bhutan innehas av *drukpaene*. Disse har brukt sin politiske og økonomiske dominans til å undertrykke andre etniske grupper i landet, i særlig grad *lhotsampaene*, bl.a. av frykt for at tradisjonelle buddhistiske verdier skulle gå tapt.

Kriteriene for å få statsborgerskap i Bhutan for *lhotshampaer* er veldig strenge (U.S. Department of State 2009). Mange *lhotsampaer* kvalifiserte for statsborgerskap etter den bhutanske statsborgerskapsloven av 1958. I 1977 og 1985 kom to nye statsborgerskapslover, som begge strammet inn kravene til bhutansk statsborgerskap (HRW 2007, s. 13).

Respons **Bhutan/India: Bhutanske flyktninger i India**

Implementeringen av den bhutanske statsborgerskapsloven av 1985 førte til at mange *lhotsampaer* ble definert som ”tilbakevendende migranter” (returned migrants) eller illegale immigranter, og mange ble fratatt sitt tidligere bhutanske statsborgerskap.¹

En voksende opposisjon og store demonstrasjoner i 1990 førte til at spenningen mellom myndighetene og *lhotshampaene* eskalerte. I årene som fulgte flyktet et stort antall *lhotshampaer* fra Bhutan. Disse flyktet hovedsakelig til Nepal, men også til India. Antallet etniske nepalere fra Bhutan (*lhotsampaer*) i India er estimert til å være mellom 15.000 og 30.000 (HRW 2007, s. 76).

Enhver bhutaner som har forlatt Bhutan på egen hånd uten myndighetens viten eller tillatelse, eller som ikke er registrert i statsborgerskapsregistrene til Innenriksministeriet, blir ikke ansett som borger av Bhutan (U.S. Department of State 2009). I tillegg er statsborgerskapskravene i Bhutan strenge. Dette innebærer at mange bhutanere er statsløse. Dette gjelder i særlig grad *lhotshampaer* både i, og ikke minst utenfor, Bhutan. En kan dermed legge til grunn at de fleste bhutanske flyktninger i India er **statsløse**.

Bhutanske flyktnings status og situasjon i India

India har ikke ratifisert flyktningkonvensjonen, og har ingen nasjonal flyktninglov. Dermed finnes det ingen formell beskyttelse for flyktninger i India. UNHCR har heller ikke gitt noen bhutanske flyktninger i India flyktningstatus (HRW 2007, s. 76).

Det foreligger en vennskapsavtale (Treaty of Friendship) mellom India og Bhutan fra 1949, reforhandlet i 2007, som inneholder en artikkel² som sier følgende:

The Government of India and the Government of Bhutan agree that Bhutanese subjects residing in Indian territories shall have equal justice with Indian subjects, and that Indian subjects residing in Bhutan shall have equal Justice with the subjects of the Government of Bhutan.

I henhold til ovenstående har bhutanere som bor i India like rettigheter (*equal justice*) som borgere av India. Bhutanere omtales her som ”Bhutanese subjects”. Det er dermed uklart om vennskapsavtalen bare gjelder dem som fortsatt innehar sitt bhutanske statsborgerskap, eller om den også gjelder for **statsløse** bhutanere.

UNHCR i New Delhi var i møte med den norske ambassaden høsten 2009 av den oppfatning at artikkel 7 i vennskapsavtalen mellom India og Bhutan fra 1949 kun gjelder for borgere av Bhutan og ikke statsløse (Norges ambassade i New Delhi, e-post oktober 2009). UNHCR uttalte videre at statsløse bhutanere ikke har mulighet til å formalisere sitt opphold i India gjennom vennskapsavtalen.

Human Rights Watch (HRW 2007, s. 77) mener at bhutanske flyktninger i India lever ”on the margins of society, without citizenship and with no legal status in India”. HRW sier videre:

The border between Bhutan and India is an open border for Bhutanese citizens. However, ethnic Nepalis who were expelled from Bhutan and were stripped of their

¹ For nærmere omtale av bhutansk statsborgerskap for etniske nepalere i Bhutan, se bl.a HRW 2007, s. 12-17 og Flyktninghjelpen 2008, s. 3-4.

² Artikkel 7 i vennskapsavtalen fra 1949, og artikkel 5 i vennskapsavtalen som ble signert i 2007, er likelydende.

Bhutanese citizenship do not enjoy the same freedoms in India as people with Bhutanese citizenship (HRW 2007, s.77, fotnote 240).

I henhold til dette har ikke statsløse bhutanere de samme rettigheter som bhutanske statsborgere i India. Hvilke rettigheter det gjelder blir ikke nevnt.

I henhold til den norske ambassaden i New Delhi (e-post, oktober og november 2009) har statsløse bhutanere i India tilgang til mange av de samme rettigheter som indiske borgere, som fri skolegang og tilgang til offentlig helsevesen og arbeid i uformell sektor. Landinfo bemerker at arbeid i uformell sektor generelt er preget av lav produktivitet, lave lønninger, dårlige arbeidskår, liten eller ingen beskyttelse og få eller ingen sosiale goder.

Bhutanske organisasjoner i Nepal som Landinfo hadde samtaler med i Kathmandu i 2006 var av den oppfatning at bhutanske flyktninger i India ansees som regulære migranter, og at de ikke har noen problemer i India (Landinfo 2007, s. 4).

Flyktninghjelpen beskriver derimot at bhutanske flyktninger ikke alltid har vært velkomne i India:

I praksis har India imidlertid ikke vært den nøytrale naboen landet hevder å være. Når lhotsampaene flyktet til India, fikk de ikke lov til å bli. Sikkerhetsstyrker satte dem i stedet på busser og lastebiler til den nepalske grensen. Senere, da en gruppe lhotsampaer organiserte to protestmarsjer fra flyktingleirene til Bhutan, ble de stoppet idet de skulle krysse den nepalske grensen. Den andre gangen, i 2007, ble de i tillegg beskyttet (Flyktninghjelpen 2008, s. 8).

Også ACHR (Asian Centre of Human Rights) omtaler at India har undertrykket bhutanske flyktingers rettigheter, ved å ikke ville ha dem i India og/eller nekte dem gjennomreise:

Bhutan was helped by India in the suppression of rights of the refugees. India repeatedly prevented the return of the Bhutanese refugees throughout 2005 though they have the right to travel through India under Indo-Bhutan Friendship Treaty of 1950. In fact, in 1990s, when the ethnic Nepalis were fleeing from Bhutan, Indian authorities put them on trucks and other vehicles and dumped them to Nepal (ACHR 2006, s. 35).

ACHR beskriver indiske myndigheters behandling av bhutanske flyktninger ytterligere i en nyere rapport:

Since Bhutan is landlocked by India by three sides, Bhutanese refugees living in Nepal have to cross India to enter Bhutan. But India has used violence whenever the Bhutanese refugees have tried to enter Indian territory.

Prior to the proposed "Long March" to Bhutan by about 15,000 refugees via the Mechi Bridge on the Nepal-India border in West Bengal on 28 May 2007, the Indian government deployed large contingent of Sashastra Seema Bal (SSB, Armed Border Force) personnel and combat forces of the West Bengal Police to prevent refugees from entering India. India also imposed a curfew at the border areas near the Mechi Bridge.

On 29 May 2007, hundreds of Bhutanese refugees clashed with the Indian security forces as they tried to cross the Mechi Bridge. The Indian security forces attacked the refugees and opened fire killing at least one refugee youth identified as Saha Bahadur Dewan and injuring at least 100 others. The Indian security forces also arrested 14

refugees including human rights activist Narad Adhikari. On 30 May 2007, the refugees decided to call off their “Long March” programme after the Indian government agreed to release 14 arrested refugees and hold dialogue with Bhutan. On 30 May 2007, the Bhutanese refugees staged a protest in front of the Indian Embassy in Kathmandu demanding their right of passage through Indian Territory on their way to Bhutan (ACHR 2008, s. 59 og 60).

Dette omhandler bhutanske flyktninger i Nepal som ønsket å krysse grensen fra Nepal til India og deretter reise gjennom India til Bhutan, og ikke bhutanske flyktninger i India eller de som krysser grensen mellom Bhutan og India. Likevel gir beskrivelsen over en indikasjon på myndighetenes syn på, og behandling av, bhutanske flyktninger i India. En annen kilde beskriver for øvrig at bhutanske flyktninger har blitt tvunget fra India til Nepal av indiske sikkerhetsstyrker, i stedet for å la dem få bli i India:

[...], when refugees arrived in India from Bhutan: instead of either returning them to Bhutan, or allowing them to remain where they were, Indian security forces forced them to move on to Nepal (Hutt 2005, s. 54).

De flyktninger som har fått bli i India, har ikke fått noen permanent oppholdstillatelse:

The Government also allowed about 15,000 Lhotsampa refugees from Bhutan to live freely in West Bengal and Assam States under a friendship treaty with Bhutan, but did not grant them permanent residence (USCRI 2005).

HRW (2007, s. 78) mener at bhutanske flyktninger i India lever under uholdbare betingelser så lenge de ikke har noen rettslig sikkerhet (*legal safety*) i landet. HRW mener at bhutanske flyktninger i India burde bli tilbudt en mer varig løsning, der én mulighet er å tilstå dem *formalisert opphold*³ i India.

I henhold til den norske ambassaden i New Delhi (e-post november 2009)⁴, er det bare bhutanske statsborgere som kan kvalifisere for indisk stasborgerskap. Blant kriteriene for *Citizenship by Naturalization* er at en må ha bodd i India i 12 av de siste 14 årene, og at en må ha tilbrakt de siste 12 månedene **før** søknad om indisk statsborgerskap i India (Acquisition of Indian Citizenship 1955).

Som nevnt (side 2) har UNHCR i New Delhi opplyst at statsløse bhutanere ikke har mulighet til å formalisere sitt opphold i India gjennom vennskapsavtalen. UNHCR har videre fortalt at det heller ikke finnes noe registreringssystem i India for bhutanske flyktninger (Norges ambassade i New Delhi, e-post oktober 2009). At bhutanske flyktninger ikke registreres i India omtales også av Bhairav Acharya, en advokat i New Delhi som bl.a. arbeider for PILSARC⁵:

³ HRW bruker betegnelsen *legalize their status*.

⁴ Ambassaden har konsultert UNHCR og PILSARC i New Delhi i forbindelse med sine svar til Landinfo i e-poster av oktober og november 2009.

⁵ The Public Interest Legal Support and Research Centre (PILSARC) er i henhold til informasjon på deres hjemmeside ”a non-profit legal back-up centre providing coordinated institutional support and solutions in the various fields of human rights, civil liberties, governance and social justice”.

In addition, India's documented refugees are allegedly outnumbered by lakhs⁶ of unregistered persons who have entered the country from Nepal and Bhutan to escape violence and persecution in their countries. It is estimated that over 20 lakh Nepalis fleeing from civil conflict have entered India undetected over the open border. There are also an unknown but large number of people displaced from Bhutan because of their ethnic-Nepali origins (Acharya 2004, s. 1).

Bhutanske statsløse flyktninger har altså ikke anledning verken til å registrere seg som flyktninger eller formalisere sitt opphold i India, men får likevel bli boende i landet:

Ifølge UNHCR blir de [bhutanere] som regel tatt for å være nepalesere, og det stilles ingen spørsmål ved hvorvidt de har statsborgerskapet i behold eller ikke, og de blir derfor ikke sendt ut av landet. Ifølge UNHCR velger mange å "gjemme" sin bhutanesiske identitet, og blir tatt for å være fra de nord-østlige delstatene eller Nepal. PILSARC refererer til dem som en "usynlig befolkning" (Norges ambassade i New Delhi, e-post november 2009).

PILSARC har uttalt til den norske ambassaden at statsløse bhutanere i India, og andre uten id-papirer, blir utsatt for korrupsjon og overprising i forhold til bl.a. bolig. Ambassaden er ikke kjent med trakassering av statsløse bhutanere i India ut over dette (Norges ambassade i New Delhi, e-post oktober 2009).

Interesseorganisasjoner for bhutanere i India

Landinfo har funnet informasjon om interesseorganisasjoner for bhutanske flyktninger i Nepal, men ikke tilsvarende i India. Landinfo har følgelig heller ikke funnet informasjon om en organisasjon i India med navnet *Bhutan - Hindu Union for Free Human Rights*. At informasjon om denne organisasjonen ikke er tilgjengelig elektronisk og/eller på engelsk betyr imidlertid ikke at denne organisasjonen, eller andre organisasjoner som kjemper for bhutanske flyktningers rettigheter i India, ikke kan eksistere.

Den norske ambassaden i New Delhi har opplyst (e-post, oktober 2009) at *Indo - Bhutan Friendship Society* er en organisasjon som kjemper for bhutanske flyktningers rettigheter. Ambassaden nevner videre at det er viktig for bhutanere i India å holde en lav profil fordi de frykter å bli identifisert som flyktninger, og at det dermed er få talsmenn for denne organisasjonen.

Retur av statsløse bhutanere til India fra Europa

Det vil være vanskelig å slippe inn i India for **statsløse bhutanere**, uten pass og id-dokumenter, som returnerer til India fra land i Europa (Norges ambassade i New Delhi, e-post november 2009).

Landinfo bemerker dessuten at også **bhutanske stasborgere** som eventuelt kvalifiserte for indisk statsborgerskap da vedkommende bodde i India, ikke lenger gjør det etter ett opphold utenfor India, for eksempel i et europeisk land. Dette fordi ett av kravene for en utenlandsk

⁶ En lakh er en enhet som i det indiske tallsystemet brukes for 100.000.

statsborger som skal søke om indisk statsborgerskap, er at vedkommende har tilbrakt det siste året (før søknad) sammenhengende i India.

Når det gjelder faren for ”chain refoulement” til Bhutan ved retur til India, må en først forutsette at indiske myndigheter aksepterer å ta i mot vedkommende, noe som vil være vanskelig i forhold til statsløse (jf. forrige side). Bhairav Acharya, en advokat i New Delhi og som bl.a. arbeider for PILSARC (se fotnote 5), har utalt at det ikke er utenkelig at India kan returnere en asylsøker eller flyktning til Bhutan:

There is a real possibility that India will, if requested, return a asylum seeker or refugee to Bhutan to a situation where his life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion (Acharya 2006, s. 10).

Oppsummering/avlutning

- Artikkel 7 i vennskapsavtalen mellom India og Bhutan fra 1949 gjelder, ifølge bl.a. UNHCR i New Delhi og Human Rights Watch, bare for bhutanske statsborgere.
- Den norske ambassaden opplyser at statsløse bhutanere i India har tilgang til mange av de samme rettighetene som indiske borgere, så som offentlig skole og helsevesen.
- I henhold til bl.a. UNHCR og Human Rights Watch har statsløse bhutanere ingen mulighet til å formalisere sitt opphold i India.
- Flere kilder omtaler at bhutanske statsløse flyktninger ikke har noen rettslig sikkerhet i India, og at de på mange måter lever på siden av samfunnet.
- Flere kilder, som Flyktningshjelpen og ACHR, beskriver at bhutanske flyktninger i flere tilfeller ikke har fått bli i India og/eller har blitt nektet gjennomreise.
- Det fremstår som rimelig å anta at indiske myndigheter ikke vil slippe statsløse, og ”papirløse”, bhutanere som returnerer fra land i Europa inn i India.
- En advokat i New Delhi, som jobber for PILSARC, mener det er en reell mulighet for at India på forespørsel kan komme til å returnere en asylsøker/flyktning til Bhutan.

En respons er et svar på konkrete spørsmål og problemstillinger som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo. Responser er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema eller et spørsmål, men skal gi svar på de konkrete spørsmålene som er stilt, og ellers inneholde det som til enhver tid trengs av bakgrunnsinformasjon.

Referanser

Skriftlige kilder

- Acharya, Bhairav (2004). *The Law, Policy and Practice of Refugee Protection in India*. New Delhi: Public Interest Legal Support and Research Centre (PILSARC). Tilgjengelig fra <http://y4e.in/pdf/wc/Refugees%20and%20Displacement/Law,%20Policy%20and%20Practice%20of%20Refugee%20Protection.pdf> [lastet ned 25. november 2009]
Bhairav Acharya er advokat i New Delhi, og bl.a. tilknyttet PILSARC.
- Acharya, Bhairav (2006, 14. februar). *Re: India as a 'Safe Third Country' for a Bhutanese Refugee Seeking Asylum in The United States*. New Delhi: Public Interest Legal Support and Research Centre (PILSARC). Tilgjengelig fra <http://www.y4e.in/pdf/wc/Refugees%20and%20Displacement/India%20as%20a%20Safe%20Third%20Country%20for%20a%20Bhutanese%20Asylum%20Seeker.pdf> [lastet ned 25. november 2009]
- ACHR, dvs. Asian Centre for Human Rights (2006). *SAARC Human Rights Report 2006*. New Delhi: ACHR. Tilgjengelig fra <http://www.achrweb.org/reports/saarcar2006/SAARC-HRReport2006.pdf> [lastet ned 9. september 2009]
- ACHR (2008, 1. august). *South Asia Human Rights Index – 2008*. New Delhi: ACHR. Tilgjengelig fra <http://www.achrweb.org/reports/SAARC-2008.pdf> [lastet ned 17. desember 2009]
- [Acquisition of Indian Citizenship (IC)] (1955). *Citizenship Act*. New Dehli: Government of India, Foreigners division. Tilgjengelig fra: <http://www.mha.nic.in/citizenship/acquisition.htm> [lastet ned 4. november 2009]
- Flyktninghjelpen (2008). Lykkeland for de utvalgte. Bhutan. *På Flukt Tema, 1*(1).. Tilgjengelig fra http://www.flyktninghjelpen.no/arch/_img/9243649.pdf [lastet ned 21. august 2009]
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2007, mai). *Last Hope. The Need for Durable Solutions for Bhutanese Refugees in Nepal and India*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhutan0507webwcover.pdf> [lastet ned 20. august 2009]
- Hutt, M. (2005, 1. januar). The Bhutanese Refugees: Between Verification, Repatriation and Royal Realpolitik. *Peace and Democracy in South Asia, 1*(1). Tilgjengelig fra http://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/pdsa/pdf/pdsa_01_01_05.pdf [lastet ned 17. Desember 2009]
- Landinfo (2007, 23. mai). *Bhutanske flyktninger i Nepal*. Oslo: Landinfo.
Rapporten er unntatt offentlighet og kun internt tilgjengelig i Landdatabasen under Bhutan og Nepal/ Landinfo publikasjoner/Temanotat.

- *Treaty of Friendship between India and Bhutan* (1949, 8. august). Darjeeling: National Legislative Bodies. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,,BTN,3ae6b4d620,0.html> [lastet ned 17. desember 2009]

Denne vennskapsavtalen ble oppdatert i 2007. Tilgjengelig fra <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/document/papers/indiabhutan.htm> [lastet ned 7. september 2009]

- USCRI, dvs. U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2005). *World Refugee Survey 2005. Country Reports – India*. Arlington, VA: USCRI. Tilgjengelig fra http://www.refugees.org/countryreports.aspx?__VIEWSTATE=dDwtOTMxNDcwOTk7O2w8Q291bnRyeUREOkdvQnV0dG9uOz4%2BUwqzZxIYLI0SfZCZue2XtA0UFEQ%3D&cid=1314&subm=&ssm=&map=&searchtext= [lastet ned 18. september 2009]
- U.S. Department of State (2009, 25. februar). *Bhutan. Country Reports on Human Rights Practices - 2008*. Washington, DC: U. S. Department of State. Tilgjengelig fra <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/sca/119133.htm> [lastet ned 21. august 2009]

Muntlige kilder

- Den norske ambassaden i New Delhi. E-post 27. oktober 2009.
- Den norske ambassaden i New Delhi. E-post 27. november 2009.

© Landinfo 2009

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.