

## El Salvador

### Offener Brief zum „Anti-Mara“-Gesetz

AI-Index: AMR 29/009/2003  
Dezember 2003

amnesty international teilt die Besorgnis, die von verschiedenen Institutionen und Nicht-Regierungs-Organisationen über das Decret Nr 158 vom 9. Oktober 2003, das „Anti-Mara“-Gesetz, zum Ausdruck gebracht wurde. In diesem offenen Brief möchten wir unsere Besorgnis in Bezug auf dieses Gesetz und andere Themen in diesem Zusammenhang darlegen.

Nach Auffassung von amnesty international steht das „Anti-Mara“-Gesetz (AMG) im Widerspruch zur Verfassung der Republik und zu internationalen Verträgen, denen El Salvador beigetreten ist. Wir befürchten auch, dass die Unabhängigkeit der Gerichte untergraben wird und dass Richter wegen ihrer Entscheidungen im Zusammenhang mit diesem Gesetz angegriffen werden können.

Dieses Gesetz war für erforderlich gehalten worden wegen „der Gewalttätigkeit von kriminellen Gruppen, die unter dem Namen „maras“ oder „pandillas“ (Jugendbanden) bekannt sind. Ein zeitlich begrenztes Sondergesetz gibt die Möglichkeit zur Bestrafung dieser Gruppen und stellt die entsprechenden Verfahrensweisen und Sanktionen bereit.“<sup>1</sup>

Wir sind der Auffassung, dass das „Anti-Mara“-Gesetz viele Probleme aufwirft und von irrtümlichen und unhaltbaren Prämissen ausgeht, wie z. B. dem Bedürfnis, die äußere Erscheinung und die soziale Umgebung von Personen unter Strafe zu stellen. Die Verfassung der Republik El Salvador garantiert unter anderem das Recht auf Freiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, Koalitions- und Versammlungsfreiheit. Das „Anti-Mara“-Gesetz stellt die Beachtung dieser Rechte in Frage.

Dieses Gesetz widerspricht verschiedenen internationalen Verträgen und Abkommen, die von El Salvador ratifiziert wurden. Gemäß Artikel 144 der salvadorianischen Verfassung gelten von El Salvador ratifizierte internationale Verträge als „Gesetze der Republik“. Nach demselben Artikel können Vereinbarungen in internationalen Verträgen nicht per Gesetz „verändert oder aufgehoben“ werden. Im Konfliktfall zwischen einem nationalen Gesetz und einem internationalen Vertrag hat der Vertrag Vorrang.

Dies bedeutet, dass alle Behörden, speziell die Richter, in dem Fall, dass ein Gesetz wie das „Anti-Mara“-Gesetz internationalen Verträgen widerspricht, dem Vertrag verpflichtet sind. Es ist auch nachdrücklich auf den Artikel 168.4 der Verfassung zu verweisen, demzufolge es zu den Aufgaben und **Pflichten** (Hervorhebung von amnesty international) des Präsidenten der Republik gehört, über die Einhaltung internationaler Verträge zu wachen.

Das „Anti-Mara“-Gesetz verstößt gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Interamerikanische Konvention über die Rechte und Pflichten der Menschen und die UN-Kinderrechtskonvention.

Artikel 29 des „Anti-Mara“-Gesetzes verletzt allgemeine Schutzrechte. Es bedroht jeden mit Strafe, der „sich ohne Personalausweis in der Öffentlichkeit bewegt“. Diese Strafandrohung verletzt die Artikel 7 und 22 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die das Recht auf persönliche Bewegungsfreiheit auf dem Gebiet der Partnerstaaten schützt. Sie verstößt auch gegen entsprechende Vorkehrungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Die Verhängung von Strafen ist der Willkür der Behörden überlassen.

---

<sup>1</sup> Decreto No 158, Considerando III

Wie gesagt besteht kein Zweifel daran, dass das „Anti-Mara“-Gesetz der salvadorianischen Verfassung und verschiedenen internationalen Verträgen widerspricht, die für El Salvador verpflichtend sind. Infolgedessen haben die Regierungsbeamten, die der Verfassung verpflichtet sind, die Vorschriften dieses Gesetzes abzulehnen und zu hinterfragen. Zur Begründung:

Der Präsident der Republik ist verpflichtet, „die Verfassung, die Verträge, Gesetze und weitere gesetzliche Verordnungen zu beachten und für ihre Einhaltung zu sorgen.“<sup>2</sup>

Der Generalstaatsanwalt ist „von Amts wegen oder auf Antrag verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Justiz im Sinne der Legalität handelt“. Das heißt, er hat die Organe der Rechtsprechung aufzufordern, dass sie die verfassungswidrige Anwendung des „Anti-Mara“-Gesetzes<sup>3</sup> für ungesetzlich erklären, obwohl es auf eine Initiative der Regierung zurück geht.

Der Generalstaatsanwalt ist dafür verantwortlich, dass die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr von regierungsamtlichen Willkürakten im genannten Sinn ergriffen werden, da es seine Pflicht ist, „die Familie und Einzelpersonen zu verteidigen, ebenso die Interessen Minderjähriger und solcher Personen, die ihre Interessen nicht selbst vertreten können.“<sup>4</sup>

Entsprechende Pflichten hat die Behörde der Menschenrechtsbeauftragten. Sie hat „über den Schutz und die Beachtung der Menschenrechte zu wachen“, „für rechtliche und administrative Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte zu sorgen“ und „sich zu Gesetzesprojekten zu äußern, die die Wahrnehmung der Menschenrechte betreffen“.<sup>5</sup>

Der Generalstaatsanwalt hat seiner Beunruhigung über das „Anti-Mara“-Gesetz und seiner Verfassungskonformität bereits Ausdruck verliehen und darauf hingewiesen, dass sich die Justiz dazu äußern muss. Die Menschenrechtsbeauftragte hat vor dem Obersten Gerichtshof Verfassungsbeschwerden eingelegt.

Es ist auch zu beachten, dass der Präsident und alle Staatsbediensteten verantwortlich sind für „materielle oder immaterielle Schäden, die aus der Verletzung von Rechten herrühren, die in der Verfassung (Artikel 244 und 245) festgeschrieben sind.

## **Kinder**

Besonders besorgniserregend sind die Vorschriften des „Anti-Mara“-Gesetzes, die die Behandlung von Minderjährigen (12-18 Jahre) betreffen. Das Gesetz sieht vor, dass sie nach dem Strafrecht für Erwachsene behandelt werden können. Sogar Zwölfjährige sollen im Rahmen einer Sonderregelung einbezogen werden können.

Artikel 2 des „Anti-Mara“-Gesetzes besagt: „Wenn ein Minderjähriger zwischen 12 und 18 Jahren Vergehen oder Verstöße im Sinne dieses Gesetzes oder des Strafgesetzbuches begeht und die Staatsanwaltschaft ihm die Reife eines Erwachsenen zuspricht, soll er wie ein voll verantwortlicher Erwachsener nach den gültigen Gesetzen behandelt werden.“ Die „volle Verantwortlichkeit“ widerspricht dem Verfassungsartikel 35, in dem festgelegt wird, dass Vergehen oder Verstöße von Minderjährigen einer „besonderen juristischen Beurteilung“ unterliegen, die selbstverständlich nicht zu gleich harten Strafen wie bei Erwachsenen führen dürfen.

In diametralem Gegensatz zu Artikel 2 und anderen Normen des „Anti-Mara“-Gesetzes stehen internationale Vereinbarungen, die in den Richtlinien der Vereinten Nationen über die Prävention der Jugendkriminalität, Richtlinien von Riad<sup>6</sup> niedergelegt sind. Dort heißt es. „Anzuerkennen ist die Notwendigkeit und die Bedeutung einer fortschrittlichen Politik der Kriminalitätsprävention (...). Diese Politik muss bei entsprechenden Maßnahmen die Tatsache beachten, dass das Verhalten der Jugendlichen noch nicht den allgemeingültigen Werten und Normen entspricht, die sich meist im Reifungsprozess herausbilden. Das typisch jugendliche Verhalten verschwindet zumeist von selbst mit dem Erwachsenwerden. Nach der überwiegenden Meinung von Experten kommt es meist gerade dann zur Herausbildung von unerwünschten

<sup>2</sup> Artikel 186, 1° der Verfassung von El Salvador

<sup>3</sup> Artikel 193, 2° der Verfassung von El Salvador

<sup>4</sup> Artikel 194, II. 1° der Verfassung von El Salvador

<sup>5</sup> Artikel 194.I. 1°, 4°, 9° der Verfassung von El Salvador

<sup>6</sup> Angenommen und verkündet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in der Resolution 45/112 vom 14.12.1990

Verhaltensweisen auf Dauer, wenn Jugendliche als <verkommen, kriminell oder vor-kriminell> bezeichnet werden.“ (Nr 5 der Principios Fundamentales).

Ganz besondere Beachtung verdient die UN-Kinderrechtskonvention, die am 10.6.1990 ohne Vorbehalte von El Salvador ratifiziert wurde und die deshalb entsprechend Artikel 144 der Verfassung Vorrang vor dem „Anti-Mara“-Gesetz hat. Das „Anti-Mara“-Gesetz widerspricht der Kinderrechtskonvention in folgenden Punkten:

- ♦ Artikel 3.1 der Kinderrechtskonvention bestimmt, dass bei gesetzgeberischen, administrativen und gerichtlichen Maßnahmen, die Kinder (Minderjährige unter 18 Jahren) betreffen, das Interesse des Kindes im Vordergrund zu stehen hat. Im Gegensatz dazu gibt das „Anti-Mara“-Gesetz der angeblichen Effektivität der Verbrechensbekämpfung Vorrang vor dem Interesse der vermutlich straffälligen Kinder. Im bereits erwähnten Art.2, §3 des „Anti-Mara“-Gesetzes wird vom „voll verantwortlichen Erwachsenen“ für die Strafzumessung bei den Personen ausgegangen, die die Kinderrechtskonvention als Kinder betrachtet, womit offensichtlich gegen die Konvention verstoßen wird. Im „Anti-Mara“-Gesetz erscheint der Grundsatz des übergeordneten Interesse des Kindes durch das Ziel der Repression ersetzt.
- ♦ Nach Artikel 16.1 der Kinderrechtskonvention haben Kinder ein Recht auf Schutz vor willkürlichem Eindringen in ihr „Privatleben“. Trotzdem betrachtet Artikel 1 des „Anti-Mara“-Gesetzes als kennzeichnende Merkmale für den kriminellen Charakter von Maras z.B.: „Abzeichen oder Symbole als Identifikationsmerkmale; Narben oder Tatoos; regelmäßige Treffen“. Diese Merkmale dürfen nicht der Kriminalisierung dienen, da sie zur Privatsphäre gehören, in die der Staat nicht eindringen darf. Da sie in anderen Fällen nicht der Kriminalisierung dienen, stellt Artikel 1 des „Anti-Mara“-Gesetzes auch einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar, der in Artikel 3 der Verfassung von El Salvador und in Artikel 24 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention<sup>7</sup> garantiert ist.
- ♦ Artikel 37(b) der Kinderrechtskonvention bezeichnet die Inhaftierung eines Kindes als letztes Mittel. Im Gegensatz dazu betrachtet das „Anti-Mara“-Gesetz den Freiheitsentzug als Mittel erster Wahl auch gegenüber Kindern.
- ♦ Das „Anti-Mara“-Gesetz widerspricht im Ganzen dem Artikel 4 der Kinderrechtskonvention, die die Partnerstaaten dazu verpflichtet, gesetzgeberische und andere Maßnahmen zu ergreifen, die der Umsetzung der Rechte dienen, die in der internationalen Konvention vorgesehen sind.

Außerdem widerspricht das „Anti-Mara“-Gesetz folgenden interamerikanischen Vereinbarungen:

- ♦ Der Amerikanischen Erklärung über die Rechte der Menschen, die in Artikel 7 das Recht jedes Kindes auf „Schutz, Fürsorge und besondere Hilfe“ hervorhebt.<sup>8</sup>
- ♦ Der Amerikanischen Menschenrechtskonvention, die in Artikel 19 das Recht jedes Kindes „auf staatlichen Schutz in Anbetracht seiner Minderjährigkeit“ festschreibt.

## Justiz

Für amnesty international sind auch die Angriffe hoher Regierungsbeamter gegen die Justiz Anlass zu großer Besorgnis.

Die Schaffung einer unabhängigen Justiz zur Sicherung des Rechtsstaats war eine der tragenden Säulen des Friedensabkommens. Der Prozess mit dem Ziel, eine wirksame Institution frei von Korruption zu schaffen, ist noch im Gang. amnesty international ist ernsthaft besorgt über die Ansichten und die Erklärungen höchster Vertreter der Exekutive im Zusammenhang mit der Umsetzung des „Anti-Mara“-Gesetzes. Eine derartige Einmischung widerspricht den Friedensabkommen, den Empfehlungen der Wahrheitskommission sowie den Normen und Prinzipien der Gewaltenteilung auf nationaler und internationaler Ebene. Die Angriffe in letzter Zeit sind durchaus nicht hilfreich für die Justiz in ihrem institutionellen Entwicklungsprozess mit dem Ziel der adäquaten Wahrnehmung ihrer Funktionen, der Erfüllung ihrer Aufgaben und dem angemessenen Dienst an der salvadorianischen Bevölkerung.

Artikel 172 der Verfassung von El Salvador bestimmt, dass die Justizbeamten und Richter in der Ausübung ihrer juristischen Funktion „unabhängig und lediglich der Verfassung und den Gesetzen unterworfen“ sind.

<sup>7</sup> Am 23.6.1978 von El Salvador ratifiziert.

<sup>8</sup> Nach der Feststellung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes hat die Erklärung die Rechtsverbindlichkeit eines internationalen Vertrags.

Deshalb darf keine andere Autorität versuchen die Entscheidungen der Richter zu beeinflussen, weil damit die genannte Verfassungsbestimmung verletzt wird.

Artikel 185 der Verfassung weist darauf hin, dass „es den Gerichten obliegt, bei ihrer Urteilsfindung darauf hinzuweisen, dass kein Gesetz und keine Verordnung anderer Organe Anwendung finden darf, wenn sie der Verfassung widersprechen.“ Infolgedessen ist es völlig klar, dass die salvadorianischen Richter verpflichtet sind, das „Anti-Mara“-Gesetz nicht anzuwenden, soweit es im Widerspruch zu den Normen der Verfassung steht. Die Richter sind auch verpflichtet, internationalen Verträgen Vorrang vor gewöhnlichen Gesetzen wie dem „Anti-Mara“-Gesetz einzuräumen. Das Argument, die Rechtsprechung „müsse“ das „Anti-Mara“-Gesetz anstatt verfassungsmäßiger Regelungen (und damit auch anstatt ratifizierter internationaler Verträge) anwenden, bedeutet nichts anderes als die Verletzung des Artikels 185 durch die Rechtsprechung und damit einen noch gravierenderen Verstoß gegen ihre unbedingte Unabhängigkeit.

Artikel 168.9 der Verfassung nennt als eine der Pflichten des Präsidenten der Republik, „den Justizbediensteten die Hilfen zur Verfügung zu stellen, die sie für wirksame Entscheidungen brauchen.“ Die Kritik und die Angriffe dieser hohen Autorität der Exekutive gegen Mitglieder der Justiz wegen ihrer Entscheidungen im Zusammenhang mit dem „Anti-Mara“-Gesetz sind ein klarer Verstoß gegen diese Verfassungsnorm.

Unangemessen und dem Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit schädlich sind Erklärungen wie diese, die dem Präsidenten der Republik zugeschrieben werden: „Die Richter, die behaupten sie könnten das Gesetz nicht anwenden, stellen sich letzten Endes auf die Seite des Verbrechers“<sup>9</sup>. „Wir werden alle Hindernisse überwinden, die uns die Politiker und Richter in den Weg stellen, die solche Verbrecher in Schutz nehmen“<sup>10</sup>. Solche Äußerungen machen die Richter angreifbar. Durch die Unterstellung, sie schützten das Verbrechen, wird auch die persönliche Sicherheit der Richterinnen und Richter bedroht. Wir rufen dazu auf, solche Erklärungen zu unterlassen und den Angehörigen der Justiz den verdienten Respekt entgegen zu bringen.

Der internationale Konsens, der auch in El Salvador beachtet werden sollte, findet seinen Ausdruck in den höchst relevanten Grundprinzipien zur Unabhängigkeit der Gerichte<sup>11</sup>. Prinzip 2 betont, dass die Richter ihre Entscheidungen treffen „ohne Einflussnahme (...), äußeren Druck, Drohungen oder ungehörige Einmischungen, seien sie direkt oder indirekt, mögen sie ausgehen von wem und aus welchen Gründen auch immer.“ Prinzip 4 hebt hervor, dass „keine ungebührlichen Einmischungen in Gerichtsverfahren stattfinden dürfen (...)“. Prinzip 6 stellt fest, dass „das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit für die Rechtsprechung verbindlich ist und rechtsstaatliche Verfahren garantiert (...)“. Prinzip 3 betont, dass „die Rechtsprechung für alle rechtlichen Fragen zuständig ist und die **ausschließliche** (Hervorhebung von amnesty international) Autorität hat zu entscheiden, ob eine Angelegenheit, die ihr vorgelegt wurde, in ihre Zuständigkeit fällt.“

amnesty international kommt zu dem Schluss, dass die abschätzigen Kommentare und die Kritik an der Justiz durch die Exekutive und andere Autoritäten den oben genannten Standards widerspricht, die, wir betonen es, Teil eines unzweideutigen Konsenses der Staatengemeinschaft darstellen, da sie von den Vereinten Nationen angenommen wurden.

amnesty international ist der Auffassung, dass die jetzige Situation nicht eingetreten wäre, wenn das Gesetzgebungsverfahren sorgfältig vorbereitet und im Lichte der Verfassung und der einschlägigen internationalen Verträge evaluiert worden wäre. Alle Anzeichen weisen darauf hin, dass dem nicht so war. Deshalb vermuten immer mehr Menschen hinter dem „Anti-Mara“-Gesetz und dem sogenannten Plan Mano Dura (Harte Hand) politische und insbesondere wahltaktische Gründe<sup>12</sup>.

Dennoch hat amnesty international, ohne diesen Vermutungen weiter nachzugehen, an die zuständigen Behörden, insbesondere die Verfassungskammer beim Obersten Gerichtshof appelliert, so bald als möglich und definitiv zur Frage der Verfassungskonformität des „Anti-Mara“-Gesetzes Stellung zu nehmen, damit folgendes vermieden werden kann:

- ♦ Ernsthafte Konsequenzen aus der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes, das den internationalen Verpflichtungen von El Salvador im Bereich der Menschenrechte widerspricht.

<sup>9</sup> Diario de Hoy, 21.10.2003

<sup>10</sup> El Faro, Ausgabe vom 27.-31.10.2003

<sup>11</sup> Gebilligt vom 7. UN-Kongress über Kriminalitätsprävention und die Behandlung des Straftäters, Mailand, 26.8.-6.9.1985; bestätigt von der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in den Resolutionen 40/32 vom 29.11.1985 und 40/146 vom 13.12.1985

<sup>12</sup> Die Präsidentschaftswahlen finden am 24.3.2004 statt.

- ◆ Die Wiederholung der Angriffe auf Richterinnen und Richter, um sie zur Anwendung eines rechtlich unhaltbaren Gesetzes zu zwingen.
- ◆ Die Möglichkeit einer Ausdehnung der Geltungsdauer des „Anti-Mara“-Gesetzes über die festgesetzte Frist von sechs Monaten hinaus.

amnesty international ist sich des Problems der verbreiteten Kriminalität durchaus bewusst, die El Salvador seit mehreren Jahren heimsucht. Trotzdem glauben wir, dass der Jugendkriminalität nicht nur mit Strafmaßnahmen begegnet werden kann, ohne die allgemeine Situation zu berücksichtigen, aus der heraus sie entsteht.

Es ist klar, dass jeglicher Versuch, mit dem Problem der gewalttätigen Jugendbanden fertig zu werden, mit der Analyse der Ursachen beginnen muss. Dazu gehören die wirtschaftlichen, sozialen und erzieherischen Probleme, das Fehlen von Lebenschancen und die leichte Verfügbarkeit von Waffen. Es müssen Lösungsstrategien entwickelt und umgesetzt werden. Solange diese grundlegenden Probleme nicht angegangen werden, führen Initiativen wie der Plan Mano Dura und ausschließlich repressive Gesetze wie das „Anti-Mara“-Gesetz nur zur Verschwendung von Ressourcen, zur weiteren Überbelegung der Gefängnisse, und es ist sehr wahrscheinlich, dass das Problem keine Lösung findet.

amnesty international bittet die salvadorianischen Behörden dringend, die wahren Gründe der hohen Kriminalitätsrate, insbesondere unter Jugendlichen, zu analysieren und zu beseitigen. Davon ausgehend müssen Normen umgesetzt und politische Strategien angewandt werden, die zu echten, langfristigen Problemlösungen führen, ohne dass der Rechtsstaat Schaden nimmt.

Für weitere Fragen und Informationen wenden Sie sich bitte an die ÜbersetzerInnen:  
 amnesty international, El Salvador-Koordinationsgruppe, Postfach 7123, 71317 Waiblingen, Tel. 07151-28289, Fax: 07181-43987, E-mail: [c-r-goehring@t-online.de](mailto:c-r-goehring@t-online.de), [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)

Verbindlich ist das spanische Original: „El Salvador: Carta abierta sobre la Ley Anti Maras“, AI-Index AMR 29/009/2003, Dezember 2003