

Präsident Duque hat das Durchführungsgesetz zur Übergangsjustiz(JEP) bisher nicht unterzeichnet, weil er gegen sechs Artikel Einspruch erhoben hat.

Außerdem hat die Festnahme eines JEP-Staatsanwalts, der dem wegen Drogenhandels angeklagten FARC-Kommandanten Jesús Santrich Informationen zu den Ermittlungen gegeben haben soll, das Personal der JEP in Misskredit gebracht. Die Vorwürfe gegen Santrich werden nicht von der JEP untersucht, sondern von den normalen Strafverfolgungsbehörden, da die Straftaten nach dem Friedensschluss begangen worden sein sollen. Dieses Verfahren entspricht dem Wortlaut des Friedensabkommens zwischen FARC und Regierung.

SEMANA stellt Überlegungen an, welchen Weg der Gesetzentwurf nehmen könnte:

Vier Fragen zu dem kurvenreichen Weg der Einsprüche gegen die JEP

(13.3.2019)

Der Eingang der präsidentialen Widersprüche beim Kongress veranlasste alle politischen Richtungen dazu, eigene Kalkulationen anzustellen. In den schlimmsten Befürchtungen wird vor dem totalen Scheitern des Gesetzesvorhabens gewarnt. Der Kongress geht blinden Auges in einen Prozess ohne Beispiel; es gibt aber Annäherungen zu seinem Verständnis.

Die Szenerie könnte nicht ungewisser sein. Präsident Duque legte gegen sechs Artikeln des Durchführungsgesetzes zur JEP ein, und auf allen Seiten des politischen Spektrums werden Rechnungen angestellt, welche Karten man hat, um das Vorhaben aufrecht zu erhalten: Welche Teile müsste man modifizieren, die für das Rückgrat der JEP bedeutsam sind? SEMANA zog Beteiligte, Experten und Urteile des Verfassungsgerichts zu Rate, um einige Linien aufzuzeigen entlang derer die grundlegenden Fragen diskutiert werden könnten in dem jetzt beginnenden Rennen.

1. Muss sich das Verfassungsgericht zu den Begründungen der Einsprüche äußern, bevor das Parlament sich damit befasst?

Diese These vertritt der Prokurator Fernando Carillo, der seine Zweifel äußerte mit Berufung auf die Verfassung und die Geschäftsordnung des Kongresses. Nach seiner Auffassung bestimmt Artikel 168 der Verfassung, dass ein verfassungsgemäß zustande gekommenes Gesetz, das von Präsidenten der Republik nicht bestätigt wird, der Parlamentspräsident dies tun muss. Wenn in der Folge auch der Parlamentspräsident das Gesetz nicht bestätigt, so müsse nach Gesetz Nr.5 (Geschäftsordnung des Kongresses) das Präsidium des Kongresses, bevor es das Gesetz behandelt, es dem Verfassungsgericht mit der Bitte um Stellungnahme zuleiten.

Mit dieser These befasst sich der Präsident der Kammer Alejandro Chacón, was ihn veranlassen könnte, sich wie folgt an das Verfassungsgericht zu wenden: „Wir sind nach den Darlegungen des Prokurators zuständig für die Behandlung der Einsprüche des Präsidenten und nach einer Stellungnahme des

Verfassungsgerichts haben wir im Detail zu prüfen, welches Verfahren anzuwenden ist: Das Urteil des Gerichts einzuholen oder die Einsprüche zu behandeln“, erläuterte am Dienstag der Abgeordnete der Liberalen. Eine solche Haltung ginge ein auf die Fragen jener, die den Friedensprozess verteidigen und die der Meinung sind, die Einsprüche des Präsidenten würden vorgetragen „in der Maske von Unbehagen, sind jedoch in Wirklichkeit verfassungsrelevant“, wie es die Abgeordnete Juanita Goebertus ausdrückte, die beauftragt wurde, erstmalig die Antwort der Opposition auf die Ansprache des Präsidenten zu formulieren, in der er seine Entschlossenheit zum Ausdruck brachte, gegen das Durchführungsgesetz zur JEP Einspruch zu erheben.

In einem Interview mit Blu Radio zeigte sich Senatspräsident Ernesto Macías hingegen nicht einverstanden, vor der Behandlung im Parlament das Gericht zu konsultieren. „Das Einzige, was klar ist: Wir sind durch Gesetz und Verfassung verpflichtet, diese Einwände zu behandeln“, erklärte er. Er versicherte, man werde einen Sonderausschuss bilden, der die Einwände prüfen und dann dem Plenum Bericht erstatten soll. Ferner betonte er, dieses Verfahren müsse gleichzeitig in beiden Kammern angewandt werden.

In diesem Zusammenhang erklärte auch der frühere Justizminister Yesid Reyes, die Feststellung, ob die Einwände grundsätzlicher Natur sind oder nicht, sei Aufgabe des Kongresses. Für ihn steht fest, dass **danach** das Verfassungsgericht die Aufgabe habe, eventuell umformulierte Passagen im Gesetz zu analysieren oder aber um Äußerung gebeten werde, ob diese Einwände „in Realität aus politischer Zweckmäßigkeit oder aus verfassungsrechtlich unterschiedlichen Auffassungen vorgebracht wurden“.

2. Welche Wege kann der Kongress einschlagen angesichts der präsidentialen Einwände?

Ein Urteil des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2001 enthielt einige grundlegende Klarstellungen bezüglich der Behandlung von Einwänden des Staatspräsidenten gegen vom Parlament beschlossene Gesetze. Auch wenn es damals um Einwände wegen Verfassungswidrigkeit ging, hat das hohe Gericht den anzuwendenden Prozess Schritt für Schritt beschrieben, und zwar unabhängig von der Natur des vorliegenden Gegenstands.

In dieser Hinsicht zeigt der Spruch des Gerichts drei Wege auf, nach denen der Kongress vorgehen kann, nachdem ein Gesetzesvorhaben abgelehnt und an in zurücküberwiesen wurde: 1. Die Einwände der Regierung ablehnen und dann das gesamte Gesetz oder die von ihr abgelehnten Teile zu den Akten legen; 2. Auf der Annahme durch das Parlament bestehen, d.h. „die gefasste Entscheidung unverändert beibehalten und das Gesetz so an die Regierung zurück zu überweisen, wie man es ursprünglich verabschiedet hat“. In diesen beiden Fällen besteht keine Möglichkeit, Veränderungen am Gesetz vorzunehmen.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, zur 2. Lesung zurückzukehren, mit allen Implikationen, die damit verbunden sind. Nach dem Gericht ist dies so zu verstehen, dass so alle Möglichkeiten einer Parlamentsdebatte wieder gegeben sind, Diskussionen zu führen oder Änderungen zu erörtern, allerdings beschränkt auf die Passagen, auf die sich die Einwände der Regierung beziehen, und das kann zu Modifizierungen am Gesetz führen. Aber Modifikationen sind nicht darauf beschränkt, dass der Kongress Bedenken der Regierung Rechnung trägt. Er kann auch weitere Änderungen an den Paragraphen vornehmen, die der Präsident zwar beanstandet hat, ohne dass seinen Einwänden Rechnung getragen wird.

3. Fällt das ganze Gesetz, wenn eine Kammer die Einsprüche als unbegründet erklärt?

Artikel 200 des Gesetzes 5 (Geschäftsordnung des Kongresses, A.d.Ü.) führte zu einer Debatte, die noch immer nicht beendet ist. Diese Norm stellt fest, dass „wenn eine der Kammern die Einsprüche der Regierung gegen ein Gesetzesvorhaben als begründet erklärt hat, die andere Kammer jedoch als unbegründet, wird das Vorhaben nicht weiter verfolgt“. Angesichts dieses Szenarios hat das Verfassungsgericht im Urteil C-064 aus dem Jahr 2002 klare Regeln aufgestellt und zur Reichweite der Formulierung „muss das gesamte Vorhaben zu den Akten gelegt werden“ gesagt: „Diese Auslegung ist unvernünftig, denn sie beeinflusst über Gebühr die demokratische Willensbildung. Diese Auslegung würde bedeuten, dass –falls die Regierung gegen 30 Paragraphen eines umfänglichen Gesetzes Widerspruch erhebe– beide Kammern jedoch auf 28 dieser Paragraphen bestünden, aber nur zu zwei Paragraphen unterschiedlicher Meinung wären, das gesamte Gesetzesvorhaben scheitern würde, was nicht hinnehmbar ist, denn es besteht ein klarer demokratischer Wille, den gesamten Text anzunehmen“, heißt es in der Entscheidung.

Das Gericht erklärte, in diesem Fall, in welchem die Regierung wegen Verfassungswidrigkeit Einspruch erhob, nur diejenigen Teile hinfällig werden sollen, gegen die die Regierung Widerspruch einlegte und die Kammern unterschiedliche Auffassungen zur Berechtigung der Einwände erklärte..... Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Jurisprudenz signalisiert, dass in Fällen unterschiedlicher Auffassungen in Kammer und Senat nicht das gesamte Gesetzesvorhaben stirbt, sondern lediglich die Teile, zu denen Einwände vorgebracht wurden, über die man sich parlamentarisch nicht einigen konnte.

Für den früheren Minister Reyes stünde die Archivierung des gesamten Gesetzesvorhabens im Gegensatz zum Zweck der Norm, die dazu dienen soll, Gegensätze zwischen Exekutive und Legislative zu überwinden. „Sind die Einwände gegen einige Paragraphen gerichtet und eine der Kammern hält sie

für unbegründet, dann muss der Präsident einen Text ohne die beanstandeten Teile unterzeichnen“, präzisierte er.

In diesem Sinne versicherte auch Senator Macías gegenüber den Medien, dass im Fall der Uneinigkeit beider Kammern nur die beanstandeten Teile des Gesetzes untergingen und nicht das gesamte Gesetz. „Es ist nicht gerecht, wenn wegen sechs Einwänden ein ganzes Durchführungsgesetz untergeht, in einer solchen Interpretation sehe ich keine Logik“, sagte er. Aber auch wenn Einvernehmen über dieses Szenario herrscht, hat doch niemand die Gewissheit darüber, was passieren wird, wenn der Kongress es nicht schaffen sollte, sich in der Sache zu einigen, z.B. weil das Quorum nicht erreicht werden sollte. Soll dann das ganze Gesetz beerdigt werden, oder nur die beanstandeten Paragraphen? Nicht einmal die Erfahrensten bezüglich Gesetz Nr.5 wagen eine Antwort auf dieses Rätsel.

4. Wird die Behandlung der Einsprüche vor dem Verfassungsgericht enden?

Vier der sechs präsidentialen Einwände eröffnen erneut die Diskussion über Themen, die bereits vom Verfassungsgericht in seinem Urteil über den Friedensvertrag behandelt wurden. Darin besteht eine der Scheidelinien, die zu beachten sind, wenn man abschätzen will, ob die Einwände, falls sie zu Modifikationen von einzelnen Paragraphen im Kongress führen, dem Verfassungsgericht vorgelegt werden müssen. Die allgemeine Meinung bejaht dies, aber unter welchen Konditionen?

Die Präsidentin des Verfassungsgerichts Gloria Ortíz bestand in einem Interview mit SEMANA darauf, dass sich die Richter zu Einwänden äußern sollten, die aus Gründen der politischen Einstellung eliminiert oder modifiziert würden. Aber sie präzisierte auch, dass wenn Gesetzesmodifikationen „einen Einfluss auf die Verfassungsmäßigkeit haben, so könnte das eine erneute Prüfung infolge von Klagen wegen Verfassungswidrigkeit erforderlich machen, oder man müsste prüfen, ob nicht automatisch eine Normenkontrolle erforderlich würde“.

Sollten beide Kammern die Einwände als begründet klassifizieren, dann verschwinden die beanstandeten Teile aus dem Text und der Kongress hätte zwei Optionen: Sie zu ersetzen oder sie fallenzulassen. Dazu erklärt der frühere Minister Gómez Méndez, dass „dann ein juristisches Tohuwabohu entstünde, denn wenn es sich um ein neues Gesetz handelt, dann muss diese auch wieder das Verfassungsgericht passieren und dann wiederholt sich der Prozess, in dem wir uns gerade befinden, dann aber unter Bezug auf diese neuen Normen, die entstehen werden“.

Nachdem er die Einsprüche als „Produkte von Winkeladvokaten, geschaffen um den Frieden zu zerstören“ bezeichnet hatte, versicherte der Abgeordnete der Kammer Germán Navas Talero, alles was im Kongress an Modifizierungen vorgenommen würde, müsse erneut vom Verfassungsgericht geprüft werden.