

Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien

STAND DER REEVALUIERUNG („VETTING“)

VON RICHTERN UND STAATSANWÄLTEN

Intensive Justizreformen sind derzeit in allen Westbalkan-Staaten zu verzeichnen, im Hinblick auf den angestrebten Status als Beitrittskandidat bzw. die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der EU. Albanien hat sich nach äußerem Druck zu einer zusätzlichen, intensiven Überprüfung aller Richter und Staatsanwälte verpflichtet. Dieser Prozess hat jedoch verspätet und eher schleppend begonnen.

Der albanische Ministerpräsident Edi Rama erklärte schon nach dem Sieg bei den Parlamentswahlen 2013 seiner seither regierenden Sozialistischen Partei (SP) eine radikale Reform der Justiz einschließlich der Staatsanwaltschaft zu einem der Hauptziele der neuen Regierung. Seit 2014 ist das Land zudem offizieller Beitrittskandidat der Europäischen Union. Eine der Hauptforderungen der EU betrifft eine umfassende Überprüfung des gesamten Personals in der Justiz. Im Hinblick auf die wechselhafte Besetzung der Justiz der letzten Jahre ist das nicht verwunderlich. Nach dem Zerfall des Kommunismus bemühte sich die Demokratische Partei (DP) um eine Entpolitisierung der Justizstrukturen. In ihrem ersten Regierungsmandat veranlasste die DP die Entlassung einiger unzureichend ausgebildeten Richter des kommunistischen Regimes und organisierte eine Übergangsschulung für eine neue Generation von Richtern. Seit der Wende hat jede Regierung, unabhängig welchen politischen Lagers, ihren Einfluss im Justizbereich geltend gemacht, indem sie die Posten der aus dem Justizsystem ausscheidenden Richter neu besetzte. Die an-

dauernde Politisierung der Justiz macht eine umfassende Überprüfung der Justiz, wie die EU es fordert, daher dringend nötig.

Umfassende Justizreform

So hat Albanien nach längeren Vorbereitungen im August 2016 das Gesetz Nr. 84/2016 „Über die Übergangs¹-Reevaluierung der Richter und Staatsanwälte in der Republik Albanien“ (nachstehend kurz „Vetting“-Gesetz) verabschiedet. Im Rahmen dieser umfassenden Überprüfung sollen die fachliche Eignung, das Vermögen sowie die Integrität von Richtern und Staatsanwälten überprüft werden.

Diese – von außen geforderte – Überprüfung muss im Kontext der intensiven Bemühungen Albaniens zur Reform des albanischen Rechtssystems einschließlich der Schaffung neuer Justizbehörden gesehen werden. Ebenfalls im Sommer 2016 wurde eine umfangreiche Reform der aus dem Jahr 1998 stammenden Verfassung beschlossen. Kurz danach wurden weitere beträchtliche Gesetzesänderungen zur Reform der Justiz verabschiedet, darunter neue Gesetze über den Status der Richter und Staatsanwälte, über die Gerichtsverfassung, über die Leitungsgremien des Justizsystems, über Aufbau und Funktion der Staatsanwaltschaft oder über Aufbau und Funktion der Institutionen zur Bekämpfung von Korruption und Organisierter Kriminalität in der Republik

¹ Englisch: „Transitional“ im Sinne einer Vergangenheitsaufarbeitung/Transition, (vgl. etwa „transitional justice“ / Übergangsjustiz)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

WALTER GLOS

HARTMUT RANK

März 2018

www.kas.de/albanien

www.kas.de/rspsoe

Albanien, sowie Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes.

Mit der Justizreform werden u.a. folgende Hauptziele verfolgt:

- die Neuordnung von Gerichten und Staatsanwaltschaften durch Entfernung korrupter Elemente mittels eines Überprüfungsverfahrens
- die Schaffung einer effektiven Einheit zur Korruptionsbekämpfung innerhalb der Staatsanwaltschaft, und
- eine echte Unabhängigkeit der Justiz.

Ambitionierter Umfang und Zeitplan

Neben der genauen Überprüfung aller Richter und Staatsanwälte Albaniens sehen die unlängst verabschiedeten Gesetze im Justizbereich auch die Schaffung mehrerer neuer Justiz-Institutionen vor, darunter

- a) einen Rat für Ernennungen in der Justiz (CAJ)
- b) die Überprüfungs-Gremien (4 „Vetting“-Kommissionen und eine Berufungskammer)
- c) einen Hohen Rat der Justiz (JHC)
- d) einen Hohen Rat der Staatsanwaltschaft (PHC)
- e) eine Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung
- f) ein Nationales Büro für Ermittlungen
- g) einen Hohen Justizinspektor.

Die oppositionelle Demokratische Partei (DP) hielt das „Vetting-Gesetz“ wegen Verstoßes gegen die Gewaltenteilung in Teilen für verfassungswidrig und erhob Klage vor dem albanischen Verfassungsgericht, welches wiederum eine amicus curiae Stellungnahme der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) zur Frage einholte, ob das „Vetting-Gesetz“ mit internationalen Standards einschließlich der Europäischen Men-

schenrechtskonvention (EMRK) in Einklang stehe. Neben der DP reichten die Verbände der Richter und Staatsanwälte Anträge gegen das Vetting-Gesetz beim Verfassungsgericht ein. Anders als die DP, die das Vetting-Gesetz nur in Teilen kritisch sah, hielten die Verbände das gesamte Gesetz wegen des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte für problematisch.

Die entsprechende Stellungnahme der Venedig-Kommission vom Dezember 2016 sah in den Vorschriften des „Vetting-Gesetzes“ keinen ungerechtfertigten Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art.8 EMRK) der zu überprüfenden Richter.

Zugleich wurde die Besetzung der Vetting-Kommissionen durch die andauernde politische Krise zwischen DP und SP verzögert. Die Krise begann mit der Forderung der DP im Dezember 2016, freie und faire Parlamentswahlen zu gewährleisten und wurde im Mai 2017 durch ein politisches Übereinkommen zwischen DP und SP gelöst.

Erst am 17. Juni 2017 (eine Woche vor den albanischen Parlamentswahlen 2017) stimmte das Parlament in einer außerordentlichen Sitzung über die Liste der Kandidaten für die Überprüfungscommissionen. Die Auswahl der Mitglieder für die Überprüfungscommissionen erfolgte durch einen öffentlichen Wettbewerb und wurde durch eine Konsensentscheidung des Parlaments bestätigt.

Am Ende des Jahres 2017, also gut ein Jahr nach Beginn der Reform, waren erst wenige der neuen Institutionen, nämlich die verschiedenen „Vetting“-Gremien sowie der Rat für Ernennungen in der Justiz, formal eingerichtet. Allerdings hatten beide in den ersten Monaten noch keine vorzeigbaren Arbeitsergebnisse geliefert.

In der Übergangsphase entstand eine völlig unklare Lage selbst für die handelnden Akteure: „alte“ Gremien waren durch die Gesetzesänderungen nicht mehr zuständig, die „neuen“ hingegen noch nicht eingerichtet, weswegen in der Übergangsphase beispielsweise keine Entscheidungen in Diszip-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

WALTER GLOS

HARTMUT RANK

März 2018

www.kas.de/albanien

www.kas.de/rspsoe

linarverfahren gegen einzelne Richter getroffen werden konnten.

Zusätzlich endete inzwischen auch die Amtszeit von vielen Richtern des Obersten Gerichts sowie des Verfassungsgerichts; Neubesetzungen waren unmöglich, da das Vetting noch nicht abgeschlossen war. So ist derzeit in diesen beiden genannten albanischen Gerichten jeweils etwa nur die Hälfte der Richterstellen besetzt. Seit circa zwei Monaten wurde keine Entscheidung mehr im Verfassungsgericht getroffen. Das Oberste Gericht hingegen tagt noch, hat aber einen hohen Rückstand unbearbeiteter Fälle.

Erst vor wenigen Wochen sind auch der Hohe Rat der Justiz sowie der Hohe Rat der Staatsanwaltschaft eingerichtet worden, so dass man auf baldige Besserung der teils unklaren Lage hoffen darf. Bei deren Einrichtung kam es durch einen Mangel an potenziellen Kandidaten aus der Zivilgesellschaft zu Verzögerungen. Allerdings wurden einige Mitglieder handverlesen ausgewählt um die Fristen einzuhalten, auch wenn die ausgewählten Kandidaten Probleme im Lebenslauf aufwiesen. Der Hohe Rat der Justiz wird weiterhin auf Grundlage von alten Übergangsbestimmungen gesteuert.

„Vetting“ – Verfahren und Akteure

Für die umfangreiche Überprüfung des albanischen Justizpersonals (Richter und Staatsanwälte) sind mehrere Organe (Vetting-Kommissionen) vorgesehen:

Als erste Instanz sind das mehrere Unabhängige Qualifikationskommissionen² (die 4 Kommissionen bestehen aus jeweils 3 Mitgliedern). Diese nehmen sämtliche Überprüfungen vor. Zusätzlich wurde eine Spezialisierte Qualifikationskammer³ als Berufungsinstanz geschaffen, welche aus 7 Mitgliedern besteht. Schließlich wurden als weiteres Korrektiv, um die Interessen der Beteiligten zu schützen, zwei sogenannte „Öffentliche Kommissare“⁴ vorgesehen. Diese „Vetting“-Organe sollen in Kooperation mit

einer eigens dafür eingerichteten, von der EU und den Vereinigten Staaten finanzierten Internationalen Beobachtermission („International Monitoring Operation“) agieren. Wichtig dabei ist, dass die internationalen Beobachter keine Entscheidungsfunktion haben, sondern lediglich beobachtend und beratend tätig sind. Von den ursprünglich 191 eingegangenen Bewerbungen um Stellen in den Instanzen der Vetting-Kommissionen haben lediglich 68 Bewerber die gesetzlich vorgeschriebenen Kriterien erfüllt, während es insgesamt mehr als 20 Stellen in den Vetting-Gremien zu besetzen galt. Auch wenn die Kandidatenlisten vor der Abstimmung veröffentlicht wurden, waren die Lebensläufe der Kandidaten nicht bekannt. Durch die Bemühungen der Medien wurde öffentlich, dass einige der Mitglieder ihre Jurastudien schlecht benotet abgeschlossen hatten oder dass sie die indirekte politische Unterstützung einiger politischer Lager genießen. Dadurch standen diese neuen Gremien in der Kritik, nicht transparent genug zu sein, obwohl das Interesse der Öffentlichkeit außergewöhnlich hoch ist.

Die ersten Akten sind inzwischen erstellt und umfassen nach Aussagen von Beteiligten jeweils mehr als 500 Seiten. Ab Ende März 2018 finden Anhörungen statt, wobei die Anhörung eines ehemaligen Verfassungsrichters den Auftakt gab. Bisher ist nur eine begrenzte Anzahl von Richtern und Staatsanwälten vor ihrem „Vetting“ unter Berufung auf ihr nahendes Renteneintrittsalter oder dem mangelnden Interesse an erneuten Kandidaturen zurückgetreten, wie beispielsweise der ehemalige Generalstaatsanwalt Llalla. Zurückgetretene Richter und Staatsanwälte werden nicht mehr dem Vetting-Prozess unterzogen.

Wie bereits gesagt, werden im Rahmen des Vetting drei verschiedene Aspekte untersucht: neben fachlicher Eignung und Vermögen auch die Integrität.

² „Independent Qualification Commission“

³ „Specialised Qualification Chamber“

⁴ „Public Commissioner“

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

WALTER GLOS

HARTMUT RANK

März 2018

www.kas.de/albanien

www.kas.de/rspsoe

Aktueller Fortgang der Justizreformen verzögert

Die anhaltenden Verzögerungen in der Justizreform legen zunächst die Frage nach dem echten politischen Willen einer tatsächlichen Reinigung des Justizsystems nahe. Folgende faktischen Gründe für Verzögerungen können jedenfalls festgestellt werden. Zunächst hat das „Vetting“ selbst verzögert begonnen, u.a. da die Besetzung der „Vetting“-Organe nicht innerhalb der ursprünglich vorgesehenen Fristen erfolgt ist.

Wichtige Neubesetzungen (u.a. in den neu geschaffenen Institutionen wie dem Hohen Rat der Justiz) können entsprechend der neuen Rechtslage erst nach erfolgreicher Überprüfung der betreffenden Stellenanwärter im Rahmen des „Vetting“ erfolgen.

Es haben sich Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Übergangsphase vom alten zum neuen System ergeben und nicht alle dieser Fragen wurden inzwischen gelöst. Es ist darüber hinaus auch ein Personalmangel in der Justiz zu konstatieren, der in den nächsten Jahren eher noch verschärft wird. Ein Grund dafür ist, dass die albanische „Schule der Magistratur“, deren Abschluss Voraussetzung für eine Tätigkeit als Richter ist, lediglich höchstens 25 Absolventen pro Jahr hat. Derzeit verlässt jedoch eine höhere Zahl an Richtern das System, teils aus Altersgründen, teils, weil sie sich dem „Vetting“ nicht unterziehen möchten. Die Regierung kam noch nicht in vollem Umfang ihrer Verpflichtung nach, technische und finanzielle Unterstützung für die Vetting-Strukturen bereitzustellen, die unter anderem für die Berufsausbildung der Mitarbeiter in den Vettingstrukturen benötigt werden.

Das Parlament kam seit langer Zeit der Verpflichtung, eine unabhängige Sonderkommission im Parlament für die Koordinierung, das Monitoring und die Überwachung der Implementierung der einzelnen Reformvorhaben zu gründen, nicht nach. Diese Sonderkommission, untergeordnet dem Ausschuss für rechtliche Fragen, sollte durch die Teilnahme von Experten und Vertretern

der Zivilgesellschaft die Umsetzung der Reformen vorantreiben.

Personalquerelen

Die praktischen Probleme bzw. rechtlichen Unklarheiten in der Übergangsphase der Justizreformen werden wohl am besten illustriert durch die umstrittene Wahl eines neuen (vorläufigen) Generalstaatsanwalts: Nachdem die 5-jährige Amtszeit des bisherigen Amtsinhabers Anfang Dezember 2017 endete, hätte nach jetziger Rechtslage ein Generalstaatsanwalt für 7 Jahre durch den neuen Hohen Rat der Staatsanwaltschaft gewählt werden müssen. Dieses Gremium war zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht geschaffen. Die Regierungspartei behalf sich in einem sehr umstrittenen Schritt damit, Mitte Dezember mit den Stimmen der Regierungspartei im Parlament einen vorläufigen Generalstaatsanwalt zu wählen, was zu lautstarken Protesten vor dem Parlament und sogar zum Einsatz von Rauchbomben in der Parlamentssitzung geführt hat. Bei dieser Wahl wurden jedoch weder die Anforderungen der Verfassung (Art. 179 Nr. 13: Quorum 2/3-Mehrheit bei einer Wahl vor dem 01.09.2017, danach 3/5-Mehrheit), noch die des neuen Gesetzes über die Staatsanwaltschaft erfüllt (Art. 109, wonach Bewerber um die Position des Generalstaatsanwalts das Vetting erfolgreich überstanden haben und mit qualifizierter Parlamentsmehrheit gewählt werden müssen).

Eine Rechtsanalyse der EURALIUS IV-Mission in Zusammenarbeit mit dem amerikanischen OPDAT (Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training) bestätigte die Richtigkeit des Vorgehens der Regierung. Der vorläufige Generalstaatsanwalt ist noch im Amt.

Doch nicht nur Spitzenpositionen in der ordentlichen Justiz, sondern auch Personen innerhalb der Vetting-Organe sind umstritten: So wurde am 12. März 2018 einer der beiden „Öffentlichen Kommissare“ des Vetting-Prozesses entlassen, nachdem entsprechende Forderungen auch seitens der Internationalen Beobachter geäußert wurden. Begründet wurde die Entlassung unter an-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

ALBANIEN

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

WALTER GLOS

HARTMUT RANK

März 2018

www.kas.de/albanien

www.kas.de/rspsoe

derem damit, dass dieser Kommissar Mitarbeiter unter Umgehung des vorgeschriebenen Verfahrens eingestellt sowie die Arbeit seiner Institution behindert haben soll. Generell wurden einige Empfehlungen der Internationalen Beobachtungsmissionen vom albanischen Parlament weder angesprochen noch reflektiert, was sich wahrscheinlich durch persönliche Interessen der Abgeordneten erklären lässt. Neben dem fehlenden Willen von Regierungs- und Oppositionsparteien, die Umsetzung der Justizreform zu unterstützen, ist eine fehlende Transparenz für die Öffentlichkeit zu bemängeln, die sehr hohe Erwartungen an die Justizreform hat. Positiv ist, dass die Justizreform durch die erfolgten Verfassungsänderungen irreversibel ist.

Der Fortschritt der Justizreform wurde zusammenfassend durch Verzögerungen, Hindernisse und Schwerpunktabweichungen charakterisiert.

Weiterer Kontext

Die EU hat für Albanien mehrere prioritäre Reformbereiche definiert. Neben der Justizreform handelt es sich dabei um eine umfassende Neuregelung der Öffentlichen Verwaltung, eine Reform des Wahlrechts, die Stärkung von Menschenrechten, Antidiskriminierung und Eigentumsrechten, Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung sowie den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Diese wichtigen Bereiche werden vorliegend nicht dargestellt, aber bereits in Kürze (Mitte April 2018) wird der nächste Fortschrittsbericht der EU-Kommission für Albanien erwartet.

Die EU stellt Albanien weiterhin umfangreiche personelle und finanzielle Mittel zur Reform im Justizbereich zur Verfügung. So soll die „EURALIUS – V“ Mission im April 2018 beginnen und dann 36 Monate lang vor Ort aktiv sein. Dies ist die inzwischen 5. Phase eines EU-finanzierten Projektes zur Konsolidierung des Justizsystems in Albanien.