

047012/EU XXIV.GP
Eingelangt am 04/03/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.3.2011
KOM(2011) 110 endgültig

**ZWISCHENBERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS
EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**ÜBER REFORMEN IN KROATIEN IM BEREICH JUSTIZ UND GRUNDRECHTE
(VERHANDLUNGSKAPITEL 23)**

ZWISCHENBERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER REFORMEN IN KROATIEN IM BEREICH JUSTIZ UND GRUNDRECHTE (VERHANDLUNGSKAPITEL 23)

1. EINLEITUNG

In der am 9. November 2010 angenommenen Mitteilung „Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010–2011“¹ stellte die Kommission fest, dass sie „Kroatiens Fortschritte im Bereich Justiz und Grundrechte aufmerksam verfolgen und im ersten Quartal 2011 eine Bestandsaufnahme der Situation vornehmen“ wird. Aus diesem Grund legt die Kommission nun diesen Bericht vor. Die Kommission stellte fest, dass bei diesem Kapitel der Beitrittsverhandlungen eine überzeugende und glaubwürdige Leistungsbilanz erzielt werden muss und es deswegen wahrscheinlich zu den Kapiteln gehören wird, die als letztes vorläufig geschlossen werden.

Greifbare Ergebnisse im Hinblick auf die Justiz sowie die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität sind für die Glaubwürdigkeit des EU-Erweiterungsprozesses unerlässlich. Dies steht im Einklang mit dem erneuerten EU-Konsens über die Erweiterung, der im Dezember 2006 vom Europäischen Rat angenommen wurde.

Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien über Justiz und Grundrechte (Kapitel 23) wurden im Juni 2010 eröffnet, nachdem der Rat zu dem Schluss gekommen war, dass Kroatien die Benchmarks für die Eröffnung der Verhandlungen erfüllt hatte. In dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Eröffnung der Verhandlungen wurde festgestellt, dass der vorläufige Abschluss der Verhandlungen über dieses Kapitel in Betracht gezogen werden kann, sobald eine Reihe bestimmter Benchmarks erfüllt seien (closing benchmarks – CBM), die sich auf die folgenden vier Bereiche beziehen: 1) Justiz, 2) Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, 3) Grundrechte und 4) Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY). Die meisten der zehn Benchmarks wurden in Unter-Benchmarks unterteilt, die die Umsetzung von Maßnahmen und die Aufstellung einer Leistungsbilanz abzielen.

Dieser Bericht ist Teil des laufenden Monitorings der Fortschritte Kroatiens im Bereich Justiz und Grundrechte durch die Kommission. Er beruht auf Informationen, die die Kommission zusammengestellt und überprüft hat, insbesondere auf Beiträgen der kroatischen Regierung. Die Kommission hat sich auch auf gezielte Peer-Assessment-Missionen gestützt, in deren Rahmen hohe Richter, Staatsanwälte und Polizeibeamte aus EU-Mitgliedstaaten die Situation in Kroatien überprüft haben. Außerdem wurde auf zahlreiche weitere Quellen zurückgegriffen, u. a. auf Informationen verschiedener internationaler und nichtstaatlicher Organisationen.

¹ KOM(2010) 660 endgültig.

In den folgenden Abschnitten werden die Schritte analysiert, die Kroatien unternommen hat, um die Benchmarks in den Bereichen Justiz und Grundrechte zu erreichen. Besonderes Augenmerk wird auf die Bereiche gelegt, in denen die meisten Schwachstellen ausgemacht wurden und behoben werden müssen.

2. AKTUELLER STAND NACH BEREICHEN

2.1. Justiz

CBM 1: Kroatien aktualisiert seine Strategie zur Reform der Justiz und den entsprechenden Aktionsplan und sorgt für eine wirksame Umsetzung.

Kroatien hat die betreffenden Dokumente aktualisiert und im Hinblick auf ihre Umsetzung die institutionelle Kapazität zur Steuerung der Justizreformen gestärkt, u. a. durch die Einführung einer Überprüfung im Anschluss an die Gesetzgebung.

CBM 2: Kroatien verstärkt die Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht, Unparteilichkeit und Professionalität der Justiz.

Eine Reihe von Maßnahmen wurden unternommen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu verstärken, einschließlich Verfassungsänderungen wie z. B. durch die Vorschriften für das neue Verfahren für die Ernennung der Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrats und des Rats der Staatsanwaltschaft. Kroatien ist dabei, den Staatlichen Gerichtsrat und den Rat der Staatsanwaltschaft zu reformieren und zu stärken, um ihre Professionalität und Unparteilichkeit sowie Unabhängigkeit von politischer oder anderer Einflussnahme sicherzustellen, insbesondere was die Ernennung und die Laufbahnentwicklung von Richtern und Staatsanwälten sowie die Disziplinaraufsicht über diese angeht. Die staatliche Schule für Richter und Staatsanwälte hat ihre Tätigkeit aufgenommen.

Kroatien hat jedoch noch keine überzeugenden Ergebnisse bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten auf der Grundlage einheitlicher, transparenter, objektiver und landesweit anwendbarer Kriterien erzielt. Da der Staatliche Gerichtsrat und der Rat der Staatsanwaltschaft erst unlängst geschaffen wurden, konnten sie bislang noch nicht unter Beweis stellen, dass sie eine rechenschaftspflichtige Selbstregulierung gewährleisten können.

Kroatien muss sicherstellen, dass der Staatliche Gerichtsrat und der Rat der Staatsanwaltschaft, die erst kürzlich geschaffen wurden, nachdrücklich in der Lage sind, die neuen Übergangsvorschriften für die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten anzuwenden sowie die Führung von Disziplinarverfahren gegen Anwälte und Richter zu verbessern.

CBM 3: Kroatien verbessert die Effizienz des Justizwesens.

Der Verfahrensrückstau an den Gerichten ist hierbei ein wichtiger Parameter. Zwischen Dezember 2009 und Dezember 2010 hat Kroatien den Verfahrensrückstau an den Gerichten insgesamt von 795 722 auf 785 561 Fälle gesenkt (-1,3 %). Die Zahl der seit Jahren anhängigen Strafsachen wurde um 10,6 % reduziert. Es werden Maßnahmen umgesetzt, um übermäßigen Verzögerungen bei Verfahren vorzubeugen, so etwa die schrittweise Einführung neuer Vollstreckungsmethoden, die Ernennung zusätzlicher Richter, Rechtsberater und Gerichtesbediensteter an den am stärksten überlasteten Gerichten sowie Anreize für Richter,

eine zügige Abwicklung älterer Verfahren sicherzustellen. Es wurde eine Leistungsbilanz für die Durchführung neuer Strafverfahren aufgestellt. Kroatien hat durch die Einführung des integrierten Verwaltungssystem für Rechtssachen an der Mehrheit der Gerichte einige Fortschritte bei der physischen Infrastruktur und der IT-Ausstattung der Gerichten erzielt. Kroatien hat die Rationalisierung der Gemeindegerichte und der für mittelschwere Straftaten zuständigen Gerichte fortgesetzt, wobei das reibungslose Funktionieren der zusammgelegten Gerichte sichergestellt und ein Plan zur Rationalisierung der Bezirks- und Handelsgerichte angenommen wurde.

Der Verfahrensrückstau bei länger als drei Jahren anhängigen Zivilsachen ist um 3,8 % angestiegen. Es wurden jedoch noch keine überzeugenden Ergebnisse bei der Umsetzung der Zivilprozessordnung erzielt. Zudem ist der Rückstau bei älteren Vollstreckungsentscheidungen angewachsen. Bei einer Reihe wichtiger Gerichte, einschließlich der von Zagreb und Split, besteht weiterhin ein erheblicher Verfahrensrückstau.

Kroatien wird diesen Rückstau weiter reduzieren und insbesondere die Zahl älterer Zivilsachen und Durchsetzungsbeschlüsse senken müssen. Die Umsetzung der Zivilprozessordnung sollte verbessert werden, um die übermäßig lange Dauer von Zivilverfahren zu verkürzen.

CBM 4: Kroatien verbessert die Bearbeitung der Fälle der im Inland begangenen Kriegsverbrechen.

Kroatien hat auf dem Weg zu einer positiven Leistungsbilanz bei der unparteiischen Durchführung von Kriegsverbrecherverfahren Fortschritte erzielt, indem eine Reihe von Verfahren gegen Beschuldigte unterschiedlicher ethnischer Herkunft abgeschlossen wurde.

Im Februar 2011 wurde eine Strategie zur Bekämpfung des Problems der Straflosigkeit angenommen. Kroatien hat seinen Aktionsplan für die Nachprüfung von Abwesenheitsurteilen umgesetzt. Das Engagement auf bilateraler und regionaler Ebene wurde fortgesetzt.

Jedoch wurde das Problem der Straflosigkeit in Fällen, in denen keine Ermittlungen oder Prozesse geführt wurden, nicht ausreichend angegangen, und die neue Strategie zur Gewährleistung von ordnungsgemäßen Ermittlungen und Prozessen in solchen Fällen wurde noch nicht umgesetzt.

Kroatien wird die Verfahren über im Inland begangene Kriegsverbrechen, die noch nicht eingeleitet wurden, fortsetzen und dafür insbesondere die neue Strategie umsetzen und spezialisierte Kammern systematisch anwenden müssen, um eine überzeugende Leistungsbilanz vorlegen zu können.

2.2. Bekämpfung von Korruption

CBM 5: Kroatien erstellt eine Bilanz der wesentlichen Ergebnisse auf der Grundlage effizienter, effektiver und unvoreingenommener Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsurteile bei Straftaten der organisierten Kriminalität und bei Korruptionsstraftaten auf allen Ebenen, einschließlich der höchsten Ebene, und in anfälligen Sektoren wie dem öffentlichen Auftragswesen.

Die operative Kapazität des Amts zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK), der spezialisierten Strafverfolgungseinheit für Korruption und organisiertes Verbrechen, und die Effizienz der Polizeiarbeit wurden verstärkt. In einer Reihe von Fällen, die Korruption auf höchster Ebene betreffen, wurden Ermittlungen eingeleitet oder Anklage erhoben. Eine beträchtliche Zahl von Verfahren, die das organisierte Verbrechen betrafen, haben alle Prozessphasen durchlaufen (Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsurteile) und es wurden abschreckende Strafen verhängt.

Hingegen wurden in den meisten Fällen, die Korruption auf höchster Ebene und im öffentlichen Auftragswesen betrafen, noch keine Urteile erlassen. Die Kapazität der Gerichte, solche Fälle angemessen abzuwickeln, muss sich noch in der Praxis bewähren. Rund 20 % der bei der Sondereinheit der Polizei für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (PNUSKOK) verfügbaren 436 Stellen sind noch nicht besetzt. Die Entpolitisierung und Verbesserung der Professionalität der Polizei wurden noch nicht umfassend angegangen.

Kroatien wird zeigen müssen, dass für eine ausreichende Zahl von Fällen, die Korruption auf höchster und lokaler Ebene betreffen oder bei denen es eine Verbindung zum öffentlichen Auftragswesen und der Justiz gibt, alle relevanten Strafverfahrensphasen (Ermittlung, Strafverfolgung und Gerichtsurteile) durchgeführt werden können. Es muss wirksam kontrolliert werden, ob Staatsanwälte Verdachtsfällen konsequent nachgehen. Kroatien sollte die PNUSKOK weiter stärken und das neue Polizeigesetz annehmen, das sich derzeit in Vorbereitung befindet und insbesondere auf Entpolitisierung und leistungsorientierte Ernennungen abstellt. Kroatien sollte die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Stellen, so auch den Informationsaustausch, verbessern.

CBM 6: Kroatien erstellt eine Bilanz der verstärkten Präventionsmaßnahmen bei der Korruptionsbekämpfung und bei Interessenkonflikten.
--

Im Februar 2011 wurden Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen, über Parteienfinanzierung und über Interessenkonflikte angenommen. Die Kommission für die Vermeidung von Interessenkonflikten wurde durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel unterstützt. Die Aktionspläne für die Korruptionsbekämpfung in staatlichen Unternehmen werden umgesetzt.

Allerdings müssen einige Bestimmungen der unlängst verabschiedeten Gesetze noch präzisiert und in der Praxis erprobt werden, auch was ihre Vereinbarkeit mit anderen Rechtsvorschriften anbetrifft. Die Durchführungsstrukturen müssen gestärkt werden. Bislang wurden noch nicht alle Durchführungsstrukturen angenommen, die für die vollständige Umsetzung des Gesetzes über die allgemeinen Verwaltungsverfahren erforderlich sind. Transparenz und Integrität der öffentlichen Verwaltung müssen weiter gestärkt werden.

Kroatien muss die wirksame Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen in der Praxis nachweisen, die Transparenz des öffentlichen Auftragswesens stärken, insbesondere durch die Veröffentlichung von Informationen über die Auftragsdurchführung und alle sektorspezifischen Vorschriften im Einklang mit dem Gesetz über die allgemeinen Verwaltungsverfahren verabschieden. Was das Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien anbetrifft, so sollte Kroatien die Vorschriften für die Kontrolle privater Beiträge an politische Parteien klarer gestalten und die entsprechenden Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung dieser Vorschriften bereitstellen.

2.3. Grundrechte

CBM 7: Kroatien stärkt den Schutz von Minderheiten, insbesondere durch die wirksame Umsetzung des Verfassungsgesetzes über die Rechte nationaler Minderheiten.

Der Schutz von Minderheiten wurde generell verbessert und es wurden Maßnahmen die auf die Aussöhnung und ein höheres Maß an Toleranz zwischen den Bürgern ausgerichtet sind, ergriffen, u. a. durch entsprechende Schulungen für Polizei und Medien . Außerdem wurden Schritte unternommen, um die Kontrolle der Umsetzung der im Verfassungsgesetz über die Minderheiten verankerten Beschäftigungsbestimmungen zu verbessern. Kroatien hat eine umfassende Untersuchung über die unzureichende Vertretung von Minderheiten im weiter gefassten öffentlichen Sektor durchgeführt.

Allerdings zeige sich, dass sich der Anteil der einer Minderheit angehörenden Beschäftigten in diesem Sektor nicht wie im Verfassungsgesetz vorgesehen erhöht hat. Im Rahmen der Aussöhnungsbemühungen erfolgte bislang keine Überprüfung der Rolle des Unterrichtswesens. Auch die Ausarbeitung eines Plans zur Beseitigung der in der Studie festgestellten Defizite im weiter gefassten öffentlichen Sektor steht noch aus.

Kroatien wird langfristige, auf Statistiken gestützte Pläne festlegen müssen, um die im Verwaltungsgesetz verankerten Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung der Angehörigen von Minderheiten zu erfüllen und sollte u. a. einen Plan zur Beseitigung der in der Studie über die unzureichende Vertretung von Minderheiten im weiter gefassten öffentlichen Sektor festgestellten Defizite annehmen.

CBM 8: Kroatien regelt die noch offenen Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr von Flüchtlingen.

Kroatien hat den Aktionsplan zum Programm für die Bereitstellung von Wohnraum für rückkehrwillige Flüchtlinge und Personen, die vor dem Krieg über Wohn- und Eigentumsrechte verfügten, zum Teil umgesetzt und die diesbezüglichen Zielvorgaben für 2008 verwirklicht. Kroatien hat auch die Bearbeitung von Beschwerden gegen abgelehnte Anträge auf Wiederaufbau von Wohnraum beschleunigt und beim Wiederaufbau der übrigen Gebäude Fortschritte erzielt.

Die im Aktionsplan als Zielvorgabe für 2009 festgelegte Bereitstellung von 2070 Wohnungen wurde jedoch nicht erreicht. Von 1300 verfügbaren Wohnungseinheiten (62,8 %) wurden lediglich 1024 (49,5 %) übergeben, 276 wurden noch nicht bereitgestellt. Kroatien hat bei der Bereitstellung von weiterem Wohnraum für andere erfolgreiche Wohnraumbewerber über die Zielvorgaben für 2009 hinaus daher keine Fortschritte erzielt. Der Rückstand bei den bereits eingelegten Beschwerden gegen abgelehnte Anträge auf Wiederaufbau, der mittlerweile 4000 Fälle umfasst, wurde nicht ausreichend abgebaut.

Kroatien muss seine Zielvorgabe für 2009 in vollem Umfang erreichen und erhebliche Fortschritte bei der Bereitstellung von Wohneinheiten für Wohnraumbewerber über die Vorgabe von 2009 hinaus erzielen. Kroatien sollte auch den Rückstand bei den bereits eingelegten Beschwerden gegen abgelehnte Wiederaufbauanträge abbauen.

CBM 9: Kroatien verbessert den Schutz der Menschenrechte.

Der allgemeine Rechtsrahmen für den Schutz der Menschenrechte wurde verbessert, insbesondere durch die Annahme wirksamerer verfassungsrechtlicher Bestimmungen im Juli 2010. Die Maßnahmen zur Sensibilisierung von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten für Menschenrechtsvorschriften wurden fortgesetzt. Die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans zum Schutz und zur Integration der Roma schreitet voran. Das Recht auf freie Meinungsäußerung sollte weiter gewahrt werden.

Kroatien hat den Zugang zur Justiz verbessert und dafür unter anderem Maßnahmen getroffen, die gewährleisten, dass ab dem EU-Beitritt der Verwaltungsgerichtshof in rechtlicher wie in praktischer Hinsicht als ordentliches Gericht gilt. Außerdem wurde eine bessere Anwendung des Gesetzes über Prozesskostenhilfe sichergestellt, indem die Verfahren vereinfacht und die Honorare für Anwälte, die Prozesskostenhilfefälle übernehmen, erhöht wurden. Kroatien hat die Erstellung einer Bilanz der Umsetzung des Gesetzes zur Diskriminierungsbekämpfung und des Gesetzes über Hassverbrechen in Angriff genommen.

Die Personalausstattung des Amtes des Bürgerbeauftragten ist jedoch nicht ausreichend, weil dem Amt neue Aufgaben (z. B. die Umsetzung des Antidiskriminierungsgesetzes) und Befugnisse (z. B. im Bereich der Verhütung von Folter) übertragen, jedoch keine zusätzlichen Ressourcen dafür bereitgestellt wurden.

Kroatien muss die Kapazität des Amtes des Bürgerbeauftragten weiter ausbauen, insbesondere durch die Besetzung der zusätzlichen Planstellen und Mittelaufstockungen, die Umsetzung von Empfehlungen des Bürgerbeauftragten gewährleisten und weitere Fortschritte bei der Umsetzung des Antidiskriminierungsgesetzes und des Gesetzes über Hassverbrechen erzielen.

2.4. Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ)

CBM 10: Die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem IStGHJ während des gesamten Beitrittsprozesses bleibt im Einklang mit dem vom Rat am 3. Oktober 2005 angenommenen Verhandlungsrahmen eine Voraussetzung für die Fortschritte Kroatiens und somit auch für den vorläufigen Abschluss dieses Kapitels.

Wie von der Anklagebehörde des IStGHJ gefordert, hat die von der kroatischen Regierung eingerichtete behördenübergreifende Task Force im Rahmen ihrer Ermittlungen begonnen, wichtige neue Spuren zu verfolgen, um fehlende Militärdokumente zu finden oder ihren Verbleib zu klären. Der Staatsanwalt des IStGHJ wird dem UN-Sicherheitsrat im Mai 2011 seinen nächsten Bericht vorlegen.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Kroatien hat im Bereich Justiz und Grundrechte erhebliche Fortschritte erzielt. Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere um eine überzeugende Leistungsbilanz im Bereich Justiz und Korruptionsbekämpfung vorweisen zu können, um gegen die Straflosigkeit bei Kriegsverbrechen vorzugehen und um die noch offenen Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr der Flüchtlinge zu regeln.

Daher

- fordert die Kommission Kroatien auf, seine Anstrengungen erheblich zu verstärken, um alle Benchmarks für den Abschluss der Verhandlungen über Kapitel 23, die im Juni 2010 bei der Aufnahme der Verhandlungen im Gemeinsamen Standpunkt der EU festgelegt wurden, zu erreichen und vor allem die in dieser Mitteilung dargelegten offenen Punkte zu klären
- wird die Kommission weiterhin Kroatiens Fortschritte aufmerksam verfolgen und Kroatien mit technischem Know-how und finanzieller Hilfe unterstützen, damit das Land die Benchmarks in diesem Kapitel erreichen kann.

Sobald die Kommission festgestellt hat, dass Kroatien alle entsprechenden Benchmarks erfüllt hat, wird sie im Einklang mit den einschlägigen Verfahren dem Rat einen Benchmark-Bericht und einen Entwurf für einen Gemeinsamen Standpunkt zum Abschluss der Verhandlungen vorlegen.