



Rat der
Europäischen Union

018667/EU XXVI. GP
Eingelangt am 23/04/18

Brüssel, den 23. April 2018
(OR. en)

6842/01
DCL 1

EVAL 6
ELARG 32

FREIGABE

des Dokuments	ST 6842/01 RESTREINT
vom	19. März 2001
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Überarbeiteter Entwurf eines Länderberichts zu Estland

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 19. März 2001 (25.04)
(OR. en)**

6842/01

RESTREINT

**EVAL 6
ELARG 32**

BERICHT

des Generalsekretariats
für die Gruppe "Gemeinsame Bewertung"

Nr. Vordokument: 9575/1/99 EVAL 39 ELARG 81 REV 1 RESTREINT

Betr.: Überarbeiteter Entwurf eines Länderberichts zu Estland

I. EINLEITUNG

Die Arbeitsgruppe hat sich bei ihren Analysen mit den Fortschritten befasst, die jedes einzelne Beitrittsland erreichen konnte, und Defizite untersucht, die noch abgebaut werden müssen, um Anschluss an den EU-Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres zu finden.

In der ersten Reihe von Länderberichten wurde auf die konkreten Bereiche hingewiesen, in denen die gravierendsten Defizite bestanden und in denen vonseiten der Beitrittsländer noch erhebliche Anstrengungen erforderlich waren, wobei zugleich die bereits erzielten Fortschritte anerkannt und noch kein abschließendes Urteil gefällt wurde, um so den Mitgliedstaaten bei der Auswahl von Finanzierungsprogrammen (z.B. bilateralen Programmen, PHARE) sowie der Kommission bei der Korrektur der Prioritäten und Ziele der Beitrittspartnerschaften Hilfestellung zu leisten und für die Erörterungen über die Erweiterung eine zusätzliche Grundlage zu bieten.

Bei der zweiten Reihe von Länderberichten, bei der die Berichte neu gegliedert wurden, geht es nunmehr in erster Linie darum, im Einzelnen aufzuzeigen, wie weit das betreffende Beitrittsland im Rahmen seines Annäherungsprozesses gekommen ist und was noch zu tun ist, wobei vor allem praktische Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Schlüsselemente dieser neuen, sich in jedem Kapitel wiederholenden Gliederung sind:

- Übernahme des Besitzstands einschließlich der Defizite,
- Verwaltungskapazitäten einschließlich einer Bewertung von Struktur, Personal, Ressourcen usw. und
- Stand der Umsetzung einschließlich Fragen wie Qualität, Effizienz und Unabhängigkeit.

Die am Ende des Berichts gezogenen Schlussfolgerungen sind das Ergebnis ausführlicher Erörterungen, die in der Gruppe "Gemeinsame Bewertung" anhand der vorgelegten Informationen stattgefunden haben.

Im Einklang mit diesem Vorgehen sind alle weiteren relevanten Hintergrundinformationen in den thematischen Analysedokumenten zu finden, die die Grundlage dieser Berichte darstellen ¹.

Da es sich bei dem Annäherungsprozess und der Erfassung einschlägiger Daten um einen sich kontinuierlich fortentwickelnden Prozess handelt, sind die in diesem Bericht enthaltenen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen nicht als endgültig oder erschöpfend zu betrachten. Es werden daher in regelmäßigen Abständen Aktualisierungen vorgelegt.

II. ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG

A. Sicherung der Grenzen

Im Jahre 1991, als Estland seine Unabhängigkeit wiedererlangte war, von einigen alten ehemals sowjetischen Seeüberwachungssystemen abgesehen, weder eine organisierte Grenzkontrolle noch eine einschlägige Infrastruktur vorhanden; an den Grenzen zu Lettland und Russland fehlte es völlig an jeglicher Infrastruktur zur Grenzüberwachung. Es ist Estland jedoch in einem Zeitraum von nur zehn Jahren gelungen, aus dem Nichts ein funktionierendes und zudem effizientes Grenzsicherungssystem zu schaffen.

¹ D.h. Dok. 6079/01 EVAL 4 ELARG 16; 6843/01 EVAL 7 ELARG 33; 7026/001 EVAL 8 ELARG 39; 7065/01 EVAL 9 ELARG 40.

1. *Formeller Besitzstand*

Die Übernahme des formellen Besitzstands im Bereich der Grenzsicherung ging in Estland sehr schnell vonstatten; das Land war auch bei der Lösung der restlichen Probleme sehr aktiv. Estland hat erklärt, dass sein Grenzsicherungssystem bis Ende 2002 umfassend auf die Erfüllung der EU-(Schengen-)Erfordernisse vorbereitet sein wird. Die Nationale Grenzverwaltungsstrategie, die alle Grenzsicherungskomponenten und eigene Haushaltsmittel einschließt, wird noch gebraucht.

Das Gesetz über die Staatsgrenze (*State Border Act*) und das Gesetz über den Grenzschutz (*Border Guard Act*), die beide aus dem Jahr 1994 stammen, stellen die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Sicherung der estnischen Grenzen dar. Die Voraussetzungen für die Einreise von Ausländern nach Estland sind im Ausländergesetz festgelegt. Auch einige andere Gesetze haben Einfluss auf die Arbeit der Grenzbehörden. Die meisten Rechtsvorschriften (Gesetze und Rechtsverordnungen) sowie die Grundsätze, auf denen Grenzkontrolle und Grenzüberwachung beruhen, stimmen weitgehend mit dem EU-Recht überein. Es besteht jedoch noch ein Bedarf zur Anpassung der Gesetze und Rechtsverordnungen an alle EU-(Schengen-)Erfordernisse, beispielsweise in Bezug auf die künftigen Binnengrenzen und die Haftung von Beförderungsunternehmen.

Das Grenzabkommen mit Russland wurde vom russischen Parlament noch nicht ratifiziert, so dass die Demarkation der estnisch-russischen Grenze noch aussteht. Trotz des Fehlens von Grenz- und Rückübernahmeabkommen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den estnischen und den russischen Grenzbehörden auf allen Stufen gut.

In ihrem letzten Länderbericht hatte die Gruppe "Gemeinsame Bewertung" vermerkt, dass das Niveau der Grenzsicherung an der estnisch-lettischen Grenze nicht zufriedenstellend sei. Die beiden Länder haben inzwischen ein Konzept mit gemeinsamen Grenzübergangsstellen erarbeitet, an denen die betreffenden Behörden jeweils nur Einreisekontrollen durchführen. Da die Behörden der beiden Länder jetzt Zugang zu den Datenbanken des jeweils anderen Landes haben und auch Listen von gesuchten Personen und gestohlenen Fahrzeugen ausgetauscht wurden, ist nunmehr die Durchführung einer Art Ausreisekontrolle im Namen der jeweils anderen Behörden möglich. Dieses Modell ist eine genauere Prüfung wert und eignet sich möglicherweise für die so genannten vorübergehenden Außengrenzen. Es steht allerdings nicht vollständig in Einklang mit den Schengen-Grundsätzen.

Die im estnisch-lettischen Grenzgebiet lebenden Menschen dürfen die Grenze mit einer von den estnischen Grenzbehörden ausgestellten Sondergenehmigung überschreiten. Die Grenzkontrollen an diesen lokalen Übergangsstellen werden entweder von den estnischen oder den lettischen Behörden durchgeführt; die estnischen Behörden sind also nicht immer präsent. Dieses Verfahren steht nicht mit dem EU-Besitzstand in Einklang, da der grenzüberschreitende Verkehr an den Außengrenzen von den zuständigen nationalen Behörden kontrolliert werden muss. Diese Verantwortung kann Nichtvertragsstaaten nicht übertragen werden. Estland gewährt der örtlichen Bevölkerung in bestimmten Regionen (vor allem im Südosten an der estnisch-russischen Grenze) weiterhin die Möglichkeit, die Grenze an bestimmten Tagen bzw. Feiertagen an bestimmten lokalen Grenzkontrollstellen zu überschreiten, die nur aus diesen Anlässen geöffnet werden. Diese Praxis muss noch eingehender geprüft werden.

2. Verwaltungskapazitäten

Das grundlegende administrative und strukturelle System für eine effiziente Implementierung der Grenzsicherung ist in Estland vorhanden. Der Estnische Grenzschutz (*Estonian Border Guard*) (EBG), der dem Innenministerium untersteht, ist eine solide und gut organisierte zivile Behörde, die für alle estnischen Grenzen zuständig ist. Eine stabile und kontinuierliche Entwicklung war möglich, da seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit klar und deutlich eine einzige Hauptorganisation für die nationale Grenzsicherung zuständig gewesen ist. Dies hat ferner eine gute Grundlage für die notwendige und ständig zunehmende internationale Zusammenarbeit geschaffen.

Derzeit jedoch sind diese stabile Entwicklung und sogar die Möglichkeit, das gegenwärtige Niveau der operativen Kapazitäten zu halten, infolge knapperer Haushaltsmittel in Gefahr. Der Haushalt des EBG lässt außer der Investition in ein neues Seeradarsystem keine weiteren Investitionen zu. Zwar ist die Situation derzeit noch unter Kontrolle, sie kann jedoch insbesondere im südöstlichen Grenzgebiet Besorgnis erregend werden, da dort de facto ein Personalmangel besteht und mit einem weiteren Abbau der Kapazitäten der russischen Grenztruppen gerechnet wird, was einen stärkeren Druck auf den EBG zur Folge haben wird. Es besteht die Gefahr, dass die Planung des EBG und die von der Regierung bereitgestellten Haushaltsmittel nicht in Einklang zu bringen sind, so dass es in einigen Gebieten zu einem raschen Absinken des Grenzsicherheitsniveaus kommen könnte.

Quantität und Qualität des Personals sind noch nicht zufriedenstellend. Der EBG versucht, dies durch den Einsatz von Wehrpflichtigen auszugleichen; dies ist aber nur eine vorübergehende Lösung.

3. *Stand der Umsetzung*

Das estnische Grenzsicherungssystem stützt sich im Wesentlichen auf Schengen-Grundsätze sowie auf die Schlussfolgerungen von Tampere. Einige Komponenten des umfassenden, an Schengen orientierten Ansatzes sind in dem nationalen estnischen Grenzsicherheitskonzept zu finden. Der Überwachungsstand an der Ostgrenze entspricht im Allgemeinen weitgehend den Schengen-Anforderungen. An einigen Grenzabschnitten ist jedoch noch ein Mangel an qualifizierten Grenzkontrollbeamten sowie an Ausrüstungsmaterial zu verzeichnen. Die Personalstärke ist insbesondere in der südöstlichen Region zu gering, und der Einsatz von Wehrpflichtigen hat Einbußen in Bezug auf den ansonsten guten Qualitätsstandard des Personals zur Folge. Trotz des an der Ostgrenze bestehenden sehr hohen Niveaus der technischen Überwachung ist die Nachsichtkapazität noch recht begrenzt, und die Hundestaffel, die zur Überwachung der grünen Grenze eingesetzt wird, ist zahlenmäßig zu gering und müsste verbessert werden.

Die Überwachung der Seegrenze bildet derzeit den Schwachpunkt des ansonsten generell funktionsfähigen Systems. Da es kein integriertes Seeradarsystem gibt und einige der bestehenden Radaranlagen veraltet sind, stellt die effiziente Überwachung der Seegebiete unter allen Witterungsbedingungen ein echtes Problem dar. Da einige der Seefahrzeuge ziemlich alt sind und die vorhandene Luftüberwachungskapazität sehr begrenzt ist, besteht ein eindeutiger Verbesserungsbedarf. Der sehr rege Fährverkehr und die ständig zunehmende Zahl von Vergnügungsjachten unterstreichen die Bedeutung einer Überwachung der Seegrenze in besonderem Maße. Da der Schmuggel mit Drogen und Zigaretten und das Einschleusen von Immigranten in die EU auf dem Seeweg offensichtlich zunehmen, muss ein generelles und umfassendes Seeüberwachungskonzept entwickelt werden. Dieses Konzept sollte die Überwachung der Häfen und des Seegebiets, eine anspruchsvolle Risikoanalyse und insbesondere eine stärkere Zusammenarbeit sowohl zwischen den nationalen als auch mit den internationalen Behörden beinhalten.

Aufgrund der knappen Haushaltsmittel hat sich das Niveau der operativen Maßnahmen verschlechtert und die Zahl der Grenzpatrouillen an der See-, Luft- und Landgrenze verringert. Dadurch hat die Basisüberwachung an Intensität eingebüßt und die Chancen, dass ein illegaler Grenzübertritt entdeckt wird, sind geringer geworden. Der Mangel an qualifiziertem Personal hat ferner ein Erfahrungsdefizit und eine Reduzierung der Zahl der Patrouillen zur Folge. Die hoch entwickelte technische Ausrüstung kann dies zwar bis zu einem gewissen Maße, aber nicht völlig ausgleichen. Eine effiziente Grenzüberwachung ist eine Kombination aus Patrouillen, Ausrüstung und Kontrollhunden, die durch eine Luftüberwachung unterstützt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden hat sich in den letzten Jahren verbessert. Jedoch lassen das gegenseitige Vertrauen und die praktische Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Grenzschutzbeamten bis zu einem gewissen Grad offensichtlich noch zu wünschen übrig. Eine erfolgreiche Verhütung des ständig zunehmenden Drogenschmuggels in die nordischen Länder erfordert effizientere gemeinsame Maßnahmen gegen die Schmuggler. Auf diesem Gebiet sollten insbesondere Grenzschutz und Zoll stärker zusammenarbeiten.

Die Kontrollverfahren und Verkehrsvereinbarungen an den Grenzübergangsstellen stehen weitgehend in Einklang mit den Schengen-Grundsätzen. Auch die Ausrüstung ist qualitativ und quantitativ gut. Das Fehlen einer echten zweiten Kontrollstufe an den Grenzübergangsstellen schadet der Qualität der Grenzkontrollen. Für die Dokumentenkontrolle fehlen an den Grenzübergängen sowohl eine hoch entwickelte Ausrüstung als auch qualifiziertes Personal; alle schwierigen Fälle müssen nach Tallinn gesandt werden.

Ogleich die grundlegende Infrastruktur ständig ausgebaut wird, besteht an der östlichen Grenze noch ein Bedarf am Wiederaufbau von 4 bis 5 Grenzkontrollstationen, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der dort tätigen Grenzbeamten. In den kommenden Jahren muss Estland seine Ausrüstung, seine Transportmittel (derzeit bestehend aus 2 Patrouillenflugzeugen und 2 Hubschraubern sowie 5 Schiffen, die in den nächsten 4 bis 5 Jahren veraltet sein werden) und seine Infrastruktur (Optimierung der Weisungsstrukturen sowie der operativen und der logistischen Struktur) modernisieren.

4. Zusammenfassung

Das Basiskonzept des EBG ist sehr gut und es sind alle Komponenten für eine effiziente und an Schengen orientierte Grenzsicherung vorhanden. Einige technische Komponenten des Systems müssen in Kürze modernisiert werden. Da einige dieser Vorhaben sehr kostspielig sind, wie z.B. das Seeradarsystem und die Luftkomponente, sollte versucht werden, die Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden zum Nutzen dieser Projekte und zur Vermeidung von Doppelarbeit zu fördern. Die Haushaltsausstattung gibt Anlass zur Besorgnis, da sich die tatsächlichen Implementierungskapazitäten des Grenzschutzes wegen Geldmangels verringern.

Die Grenzsituation ist recht stabil, aber es gibt gewisse Signale, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Der sehr rege Fährverkehr und die wachsende Zahl von Vergnügungsjachten könnten neue Kanäle für illegale Aktivitäten darstellen. Daher erfordert das System zur Überwachung der Seegrenze insgesamt größere Aufmerksamkeit. Im Übrigen wird sich die Situation an der östlichen Landesgrenze wahrscheinlich verschlechtern.

Wenn Estland und Lettland der EU zu verschiedenen Zeitpunkten beitreten, werden einige der derzeit geltenden Verfahren für den Grenzübergang geändert werden müssen.

B. Migration

1. Formeller Besitzstand

Estland hat deutliche Fortschritte bei der Behandlung der Nicht-Esten (ein Viertel der Bevölkerung) erzielt. So ist der Zugang zur Staatsbürgerschaft und zu einer ständigen Aufenthaltsgenehmigung vereinfacht worden. Allerdings sind unter den geltenden Rechtsvorschriften noch immer 20 bis 30.000 Personen ohne Ausweispapiere; dabei handelt es sich um Personen, die mindestens seit 11 Jahren (oft schon länger) in Estland leben, den Legalisierungsprozess jedoch aus unterschiedlichen Gründen "verpasst" haben. Infolgedessen leben 2 % der Gesamtbevölkerung Estlands noch immer in der Illegalität. Unklar ist, wie Estland sich dieses Erbes der Vergangenheit zu entledigen gedenkt.

Davon einmal abgesehen wurde der formelle Besitzstand, was die Visumpolitik, die allgemeinen Vorschriften für Ausländer und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung anbelangt, bereits übernommen¹. Bei der Aufnahme von Ausländern sind weitere Verbesserungen erforderlich. Trotz einiger in den Jahren 1999 und 2000 verabschiedeter Änderungen weist das Ausländergesetz in Bezug auf die Familienzusammenführung noch immer zahlreiche Mängel auf:

- So hängt die Anwendung der Einwanderungsquote auf eine ausländische Ehefrau eines estnischen Staatsbürgers von der Fruchtbarkeit der Ehe ab². Daher hängt, vorsichtig ausgedrückt, die Zügigkeit der Familienzusammenführung von einem sehr fragwürdigen Kriterium ab, wenn man bedenkt, dass Artikel 8 EMRK den "Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens" vorsieht³. Gleiches trifft für Familien von EU-Staatsbürgern (wie auch für Familien aus den USA, Norwegen, Island, der Schweiz und Japan) zu: ob die Quote angewendet wird oder nicht, hängt von der Staatsangehörigkeit der Familienangehörigen ab, so dass es zu möglichen und willkürlichen Trennungen kommt.
- Die Frist, nach deren Ablauf die Aufenthaltsgenehmigung des Familienangehörigen eigene Geltung erhält, ist unklar und für Ehegatten zu lang⁴. Für Familienangehörige, die nicht Ehegatten sind, gilt wiederum gar keine Frist⁵. Dies steht nicht im Einklang mit der Entschlie-ßung von 1993 über die Familienzusammenführung.

¹ Die Bestimmungen sind möglicherweise sogar zu perfekt. So sind Richter nicht nur zuständig für den Erlass eines Ausweisungsbeschlusses und eines Haftbefehls (nach Ablauf von 48 Stunden), sondern auch für die Entlassung des betreffenden Ausländers aus der jeweiligen Haftanstalt im Hinblick auf seine tatsächliche Abschiebung. Ein weiteres Beispiel: eine Aufforderung zum Verlassen des Landes, die vor einer Ausweisung zu ergehen hat, kann für die Dauer eines Jahres erteilt werden.

² Die Quotenregelung gilt nicht im Falle eines gemeinsamen minderjährigen Kindes oder einer bereits mehr als zwölf Wochen andauernden Schwangerschaft der Frau.

³ Auch wenn dieses Kriterium die Geburtsrate fördern und im Kampf gegen Scheinehen hilfreich sein kann.

⁴ Offensichtlich 5 Jahre, eine gemäß den EU-Normen allzu lange Zeit.

⁵ So gibt es beispielsweise Bestimmungen zugunsten eines Minderjährigen oder eines Eltern- oder Großelternanteils, der eine Betreuung benötigt, die er anderswo nicht erhalten kann, wenn die gesetzlichen Einkünfte des Kindes oder Enkels unzureichend sind. Derartige Aufenthaltsgenehmigungen werden widerrufen, wenn die Person, bei der sich der Ausländer niedergelassen hat, dessen Unterhalt in Estland nicht sicherstellen kann. Eine zeitliche Begrenzung ist nicht vorgesehen.

Darüber hinaus kann das Fehlen einer Definition der Mindesteinkünfte, die für die Umwandlung einer vorübergehenden in eine dauernde Aufenthaltsgenehmigung erforderlich sind, zu Willkür führen; auch die Bestimmungen über Arbeitnehmer müssen angepasst werden ¹.

Was schließlich die datenschutzrechtlichen Bestimmungen betrifft, so stehen diese zwar in Einklang mit dem (noch zu ratifizierenden) Straßburger Übereinkommen, büßen jedoch gegebenenfalls dadurch an Effizienz ein, dass als nicht empfindlich eingestufte Daten, wie beispielsweise Namen, von der Datenschutzbehörde nicht registriert (und daher in geringerem Maße überwacht) werden. Gesetzesänderungen sind für 2002 geplant ².

2. *Verwaltungskapazitäten*

In den Konsulaten werden die Voraussetzungen für die Visumerteilung mit Ausnahme der erst für 2002 geplanten Online-Verbindung zu nationalen Datenbanken als stark an die EU-Vorschriften angenähert betrachtet. Darüber hinaus sind die Konsulate bereits auf den Zustrom, der sie nach dem Beitritt erwartet, vorbereitet, da die Visumpolitik bereits seit mehreren Jahren angepasst wurde und Visa nicht mehr an der Grenze ausgestellt werden.

Im Inland haben die Kapazitäten, die der Einbürgerungs- und Einwanderungsbehörde zur Verfügung stehen, um mit den (geringen) Einwanderungszahlen fertig zu werden, in der Regel keinen Anlass zur Beunruhigung gegeben ³. Allerdings haben die estnischen Behörden selbst eingeräumt, dass der Mechanismus zur Bekämpfung der illegalen Arbeit Schwächen aufweist. Darüber hinaus kann das Fehlen förmlicher Rückübernahmeabkommen mit Russland, Belarus und der Ukraine (trotz der Bereitschaft Estlands zum Abschluss derartiger Abkommen) zu Behinderungen bei der Ausweisung führen, obschon eine gewisse Rückübernahmepaxis mit Russland besteht.

Polizei und Grenzschutzbeamte sind mit Computern und elektronischen Netzen ausgestattet ⁴. Der notwendige Aufbau eines nationalen Informationssystems ist jedoch noch nicht sehr weit vorangeschritten: Landesweite Datenbanken existieren entweder nicht oder sind für die jeweils andere Behörde nicht zugänglich. Dies ist für 2002-2003 geplant.

¹ Gemeint sind die Bestimmungen über die Aufnahme von Selbständigen und über die Änderung des Status. Darüber hinaus führt jegliche Änderung der Beschäftigungsbedingungen bei einem Ausländer, der zu Arbeitszwecken eingereist ist (Saisonarbeit wird nicht berücksichtigt) zum Widerruf sowohl der Arbeits- als auch der Aufenthaltsgenehmigung, und zwar ohne zeitliche Begrenzung; dies geht über den Besitzstand hinaus (Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise zur Ausübung einer Beschäftigung, ABl. C 274 vom 19.9.1996, S. 3).

² Dem gesamten Thema des Datenschutzes kommt in Estland umso größere Bedeutung zu, als die Einwanderungsbehörde obligatorisch über zahlreiche Ereignisse im Leben eines Ausländers auf dem Laufenden gehalten wird, und zwar durch Arbeitgeber (z.B. vorzeitige Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses), durch Bildungseinrichtungen (u.a. Abbruch eines Studiums), durch Behörden, bei denen eine Änderung des Familienstands registriert wird, durch Gerichte usw. ...

³ Zu bürokratischen Verzögerungen kam es bei Nicht-Esten.

⁴ Die estnischen Behörden erklären, dass diese 70 % des Bedarfs abdecken.

3. *Stand der Umsetzung*

Estland hat seine Migrationsströme unter Kontrolle. Fälle von Einreiseverweigerung sowie von Festnahmen illegal eingereister Personen sind relativ zahlreich, während Fälle von illegaler Einreise für selten gehalten werden. Jeder Fall wird untersucht. Die illegale Arbeit wird nicht ausreichend bekämpft. Es liegt keine einzige diesbezügliche Zahl vor. Die betreffenden Sanktionen sind unzureichend und werden aufgrund des Mangels an Personal und an Ermittlungsbefugnissen nur in geringem Maße vollstreckt.¹ Die estnischen Behörden haben die Absicht, dieses Problem in Angriff zu nehmen.

Die rasche Reaktion des Obersten Gerichtshofes auf einige schwierige Fälle, in denen die Familienzusammenführung verweigert wurde, hat den Nachweis dafür erbracht, dass die Justiz fähig ist, Gesetzesmängel (siehe oben) zu überprüfen (und zu korrigieren); die Einwanderungsbehörde wendet die Quote für die Familienzusammenführung gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes derzeit nicht mehr an. (Diese Praxis ist jedoch unzuverlässig und ändert nichts an dem Erfordernis einer Gesetzesänderung).

4. *Zusammenfassung*

Der formelle Besitzstand wurde weitgehend übernommen, abgesehen vom Bereich der Aufnahme von Ausländern (insbesondere hinsichtlich der Familienzusammenführung).

Die Verwaltungskapazitäten geben keinen Anlass zur Besorgnis, mit Ausnahme der unzureichenden Bekämpfung der illegalen Arbeit.

Die Konsulate arbeiten bereits jetzt unter Bedingungen, die auch nach dem Beitritt gelten werden, wobei allerdings die erforderliche Online-Verbindung zu nationalen Datenbanken noch fehlt (sie ist für 2002 geplant). Die lokalen Stellen sind recht gut ausgerüstet, aber es müssen noch nationale Datenbanken eingerichtet werden. (Dies ist für 2002-2003 geplant).

2 % der Bevölkerung, bestehend aus Nicht-Esten, haben den Legalisierungsprozess "verpasst" und besitzen noch keine Ausweispapiere.

¹ Illegale Arbeit ist mit bloßer Geldstrafe bedroht. Eine verwaltungsrechtliche Haftung juristischer Personen wurde erst im Jahre 2000 eingeführt. Die Einziehung entsprechender Erlöse ist nicht vorgesehen. Einer geplanten Änderung zufolge sollen Einwanderungsbeamte das Recht erhalten, Personen zu vernehmen, Firmen zu besuchen, sich mit Schriftstücken zum Nachweis von Arbeitsverhältnissen vertraut zu machen, usw. ...

C. Asyl

1. Formeller Besitzstand

Mit dem Flüchtlingsgesetz von 1997 in der geänderten Fassung von 1999 wurde ein Asylverfahren eingeführt, das mit dem Besitzstand weitgehend in Einklang steht. Allerdings sollten folgende Bestimmungen geändert werden:

- Die estnischen Gesetze machen Gebrauch von den Konzepten des sicheren Drittlands, des offensichtlich unbegründeten Antrags und des beschleunigten Verfahrens, missbrauchen diese aber auch, insbesondere aufgrund der allzu weit gehenden Befugnisse der Grenzschutzbeamten.¹ Dies kann dazu führen (und hat angeblich auch dazu geführt), dass Abschiebungen im Schnellverfahren durchgeführt werden und dass keinerlei Bearbeitung im Einzelfall stattfindet. Estland sollte entweder seine Rechtsvorschriften ändern oder vom Gebrauch dieser ausgeklügelten Mittel absehen, deren Notwendigkeit angesichts der sehr geringen Zahl von Asylbewerbern fraglich ist.
- Da der Suspensiveffekt des Rechtsmittels ein "grundlegendes Merkmal" des Asylverfahrens darstellt, sollte er - wie im Besitzstand gefordert - "durch das einzelstaatliche Recht festgelegt"² und nicht allein der Praxis überlassen werden.

Im Übrigen müssen die Bestimmungen über die Nicht-Zurückweisung den mit Folter und Misshandlung verbundenen Risiken Rechnung tragen³, sind die Ausschlussklauseln zu ändern⁴, fehlen Bestimmungen über die Übermittlung von Daten ins Ausland⁵, hat der Flüchtling nur geringe Rechte in Bezug auf die Familienzusammenführung⁶ und den Zugang zu einer dauernden Aufenthaltsgenehmigung und sollte eine Regelung über einen alternativen Schutz (vorübergehender, ergänzender Schutz) eingeführt werden.

¹ Im Rahmen des beschleunigten Verfahrens wird die Entscheidung über das Asyl (ausschließlich) von Grenzschutzbeamten getroffen. Sie beurteilen, ob es sich um einen "offensichtlich unbegründeten" Antrag handelt, und können sogar die Anwendung der Ausschlussklauseln (nichtpolitisches Verbrechen ...) beschließen. Allerdings können sie, selbst auf zentraler Ebene, kaum als ein "Ministerium oder eine vergleichbare zentrale Behörde" betrachtet werden, die "über die erforderliche Sachkenntnis und Erfahrung auf dem Gebiet des Asylrechts" verfügt, wie es in der Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren heißt, oder - gemäß dem Wortlaut der Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge - als "eine auf der entsprechenden Ebene zuständige Behörde, die in Asyl- oder Flüchtlingsfragen voll qualifiziert ist". Ihre "volle Qualifizierung" ist umso zweifelhafter, als derzeit an der Grenze überhaupt keine Fälle bearbeitet werden. Darüber hinaus ist der Begriff des sicheren Drittlands nicht genau definiert. Es besteht keine offizielle Liste, und es handelt sich eher um ein Kriterium zur Verweigerung des Asyls als um ein Mittel zur Rückübernahme des Ausländers in einem Land, in dem sein Antrag in angemessener Weise bearbeitet wird. Der Wortlaut des betreffenden Gesetzes führt zu Situationen, in denen ein Asylbewerber abgelehnt wird, weil er unmittelbar aus einem Drittland kommt, in dem er zwar nicht bedroht ist, in dem sein Antrag aber auch nicht in angemessener Weise bearbeitet werden kann. Angeblich hat es einen solchen Fall tatsächlich gegeben. Infolgedessen sollte ein formaler Unterschied gemacht werden zwischen Zulässigkeit und beschleunigten Verfahren.

² Entschließung vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren, Nummer 3.

³ EMRK und Übereinkommen gegen Folter, Artikel 3.

⁴ Um als Grund für einen Ausschluss dienen zu können, muss das nichtpolitische Verbrechen außerhalb des estnischen Hoheitsgebiets begangen worden sein. Dies ist in den geltenden Rechtsvorschriften nicht vorgesehen.

⁵ Zur Vorbereitung der Umsetzung des Dubliner Übereinkommens.

⁶ Dem Minderjährigen "ist" eine Aufenthaltsgenehmigung zu gewähren, während dem Ehegatten eine solche gewährt werden "kann"; darüber hinaus werden Mindesteinkünfte verlangt.

Einige dieser Defizite werden voraussichtlich im Zuge bestimmter, dem Parlament gegenwärtig vorliegender Entwürfe für Gesetzesänderungen abgestellt.

2. Verwaltungskapazitäten

Auf zentraler Ebene entsprechen die Verwaltungskapazitäten der derzeit sehr geringen Zahl von Asylbewerbern. Fortschritte sind in Bezug auf Übersetzungsdienste zu verzeichnen (Schaffung eines Übersetzerpools zwischen den drei baltischen Staaten); kaum nennenswert sind jedoch die Fortschritte bei der Prozesskostenhilfe, wo noch eine nationale Finanzierung gefunden werden muss. Die technischen Vorbereitungen zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens (Ausrüstung für den Vergleich und die Übermittlung von Fingerabdrücken, zentrale Ausländer- und Visumregister) sind noch nicht weit fortgeschritten.

Auf lokaler Ebene sind für die Grenzschutzbeamten noch Fortbildungs- oder besser Sensibilisierungsmaßnahmen erforderlich.

3. Stand der Umsetzung

Trotz der jährlich nur 2 bis 20 Anträge - je nach Jahr - sind die Verfahren langwierig (zwei Jahre einschließlich des Rechtsmittelverfahrens).

Insgesamt besteht eine offensichtliche Diskrepanz zwischen den Zahlen über Einreiseverweigerung (2.000 jährlich) und dem Versuch der illegalen Einreise (mehrere Hundert) einerseits und dem derzeitigen Zustrom von Asylbewerbern im Allgemeinen sowie an der Grenze (2 Fälle im Jahr 1999, kein Fall im Jahr 2000) andererseits. Obgleich die Nichtregierungsorganisationen keine konkreten Nachweise für eine Zurückweisung an der Grenze haben, sollte das generelle Verhalten des Grenzschutzes weiter beobachtet werden.

4. Zusammenfassung

Das Asylverfahren steht - von einigen Ausnahmen abgesehen - mit dem Besitzstand in Einklang; die genannten Ausnahmen beziehen sich in erster Linie auf den Suspensiveffekt eines Rechtsmittels (der gesetzlich zu verankern ist) sowie auf die (missbräuchliche) Verwendung der Konzepte des sicheren Drittlands, des offensichtlich unbegründeten Antrags und des beschleunigten Verfahrens. Fortschritte sind noch bei der Prozesskostenhilfe sowie bei den Vorarbeiten zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens erforderlich.

Das Verhalten der Grenzschutzbeamten ist weiter zu beobachten, da eine offensichtliche Diskrepanz zwischen den Zahlen über die Einreiseverweigerung und den Versuch der illegalen Einreise einerseits und dem derzeitigen Zustrom von Asylbewerbern andererseits besteht.

D. Polizei und Zoll

a) Polizei

1. *Formeller Besitzstand*

Estland macht weiterhin Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres, insbesondere bei der Annäherung seiner einschlägigen Rechtsvorschriften. Eindrucksvolle Ergebnisse wurden bei der Schaffung administrativer und organisatorischer Strukturen erzielt, die den Anforderungen für die allgemeine Polizeiarbeit sowie dem spezifischeren Bedarf für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Drogenkriminalität, der Geldwäsche, der Korruption und anderer Formen der schweren Kriminalität genau entsprechen. Auch Aus- und Fortbildung sowie berufliche Qualifikation wurden verbessert.

2. *Verwaltungskapazitäten*

Die seit 1991 durchgeführten wiederholten Reformen waren nicht so effizient wie erhofft. Ende 1999 wurden die Polizeistrukturen erneut reformiert. Die Zahl der Polizeibeamten wurde von 4.255 im November 1999 auf 3.738 reduziert. Estland hat derzeit eine Bevölkerung von rund 1.370.500 Menschen. Dies bedeutet, dass auf 100.000 Bürger durchschnittlich 273 Polizeibeamte entfallen.

Das generelle Ziel der Polizeireform bestand darin, eine kleinere, aber effizientere und motiviertere Polizei zu schaffen. Die Umstrukturierung zielt darauf ab, die operativen Kapazitäten der Polizei durch Verringerung der Größe der bisherigen Verwaltungsstellen und Verbesserung ihrer Effizienz zu verstärken. Diese Maßnahmen waren flankiert von einem Plan zur substanziellen Erhöhung der Polizeigehälter, insbesondere auf der hierarchisch niedrigsten Stufe.

Die Polizeireform führte zu einer Stärkung der Polizei, und die tägliche Polizeiarbeit nimmt derzeit an Effizienz zu. Schlüsselfunktionen werden wirkungsvoller wahrgenommen. Die Erhöhung der Gehälter in den Polizeipräfektoren hat zu guten Ergebnissen in Bezug auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Polizeiarbeit auf dem Arbeitsmarkt geführt und die Auswahl eines qualifizierteren Personals für die Polizei ermöglicht. Infolgedessen wandern Polizeibeamte weniger häufig als früher zum Privatsektor ab. Die Ergebnisse der Polizeireform sind vielversprechend, sollten jedoch genau beobachtet werden.

Die organisatorische Stabilität der estnischen Polizei könnte auch zur Erreichung der Reformziele beitragen. Nach Auffassung der EU-Botschaften gibt es in der estnischen Polizei keine größeren Probleme mehr hinsichtlich des Mangels an Kontinuität und beruflicher Erfahrung.

Bedarf besteht weiterhin an fachlicher Aus- und Fortbildung im Bereich der Drogenbekämpfung und der modernen kriminalpolizeilichen Intelligence-Arbeit, insbesondere was die strategische und operative Analyse betrifft. Ein genereller Bedarf an Aus- und Fortbildung besteht im Hinblick auf die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sowie auf die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums und die Einziehung schutzrechtsverletzender Waren usw.. Neue Ausbildungsmethoden sollten eingeführt und umgesetzt werden.

Der Staatshaushalt lässt keine umfangreichen Investitionen in technische Ausrüstung zu. Allerdings ist der Stand der technischen Ausrüstung in Tallinn zufriedenstellend; auf dem Land lässt er hingegen bisweilen zu wünschen übrig. Es gibt mehrere bilaterale Programme im Bereich Investitionen in technische Ausrüstung.

Anfang Juli 2000 wurde ein Projekt betreffend ein Informationssystem für Ermittlung und Analyse vorgestellt, das im Rahmen von PHARE 2001 finanziert werden soll. Ziel des Projekts ist es, die Effizienz der Polizeiarbeit bei der Aufdeckung und Analyse von Straftaten sowie der kriminaltechnischen Ermittlung zu verbessern.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weitaus geringer. Im Oktober 2000 ergab eine Gallup-Meinungsumfrage, dass 47 % der Bevölkerung Vertrauen in die Polizei hatte. Die öffentliche Meinung über die Professionalität der Polizeibeamten hat sich erheblich verbessert. Im Jahre 1995 bewerteten 29 % der Befragten sie als zufriedenstellend; im Jahr 2000 war diese Zahl auf 51 % angestiegen (Viktimisierungs-Umfragen zufolge). Zwar ist bei Meinungsumfragen Vorsicht geboten, aber sie geben doch Hinweise auf Trends.

Estland hat noch keine Verbindungsbeamten in anderen Ländern, beabsichtigt jedoch, Verbindungsbeamte nach Russland und Finnland zu entsenden. Der Verbindungsbeamte in Finnland wird auch für die anderen nordischen Länder zuständig sein. Der Verbindungsbeamte für die Russische Föderation wird Anfang 2001 ernannt.

3. *Stand der Umsetzung*

Es besteht weiterhin ein Bedarf an einer Verbesserung der Professionalität der Polizeibeamten und ihrer Fähigkeit, neuartigen Formen der Kriminalität zu begegnen, wie z. B. organisierter Kriminalität, Drogenkriminalität, Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche. Die Kriminalitätsbekämpfung in diesen Bereichen spiegelt bis zu einem gewissen Grade die Leistung der Strafverfolgungsbehörden bei der Umsetzung des Besitzstands wider.

Neben den quantitativen Veränderungen der Kriminalität lässt sich auch ein erheblicher Wandel in der Struktur der Kriminalität erkennen. Eigentumsdelikte und Wirtschaftsstraftaten sind häufiger geworden, und ihr Anteil an der Gesamtkriminalität nimmt stetig zu. Im Vergleich zu 1998 hat die Zahl der registrierten Straftaten im Jahr 1999 um 13 % zugenommen. Der größte Zuwachs betrifft die Drogenkriminalität. Die Statistiken zeigen nicht nur, dass diese Zunahme erfolgt ist, sondern sie belegen auch, dass die polizeiliche Aufdeckungsrate bei diesen Straftaten gestiegen ist.

In dem statistischen VN-Jahresbericht, der die allgemeinen Trends in Europa und Nordamerika betrifft, wird insbesondere auf die Tatsache hingewiesen, dass Estland eine außergewöhnlich hohe Rate bei Tötungsdelikten aufweist.¹ Im letzten Jahr hat es auch Fälle von Auftragsmorden gegeben.²

Bekanntlich sind in Estland organisierte kriminelle Gruppierungen tätig, denen Personen unterschiedlicher nationaler Herkunft angehören, darunter Russen, Tschechen und Aserbajdschaner. Es wird angenommen, dass diese Gruppierungen an Drogenhandel, Diebstahl, Raub, Prostitution und Schmuggel beteiligt sind. Ferner sollen sie in die Geldwäsche verwickelt sein.

Estland ist zu einem der größten Lieferanten für Amphetamine und Ecstasy in den nordischen Ländern geworden; betroffen sind insbesondere Finnland und Schweden. In den letzten Jahren hat sich Estland ferner zu einem bedeutenden Zielland für Kokain entwickelt.

Im Laufe des Jahres 2000 gelang es dem Rauschgiftdezernat der Zentralen Kriminalpolizei, vier illegale Labors auszuheben, in denen synthetische Drogen hergestellt wurden.

Nach Auffassung der EU-Botschaften in Tallinn hat die organisierte Kriminalität jedoch keine größeren Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft.

¹ UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung in Estland, 2000.

² Antworten auf den Fragebogen des schwedischen Vorsitzes.

b) Zoll

1. *Formeller Besitzstand*

Was den Zoll betrifft, so macht Estland weiterhin Fortschritte bei der Annäherung an den Besitzstand und ein neuer Zollkodex wird derzeit ausgearbeitet. Ein strategischer Plan der estnischen Zollbehörde wurde unter Betonung der Hauptziele des estnischen Zolls für die Jahre 1998-2002 erstellt. Er umfasst fünf strategische Komponenten: Humanressourcen, Infrastruktur, Zolltechnologie, Gesetzgebung und internationale Zusammenarbeit sowie die jeweiligen Einzelziele.

Die Entwicklung der organisatorischen Strukturen verläuft zufriedenstellend.

2. *Verwaltungskapazitäten*

Die Personalstärke der Zollverwaltung belief sich am 1. Mai 2000 auf 1.342 (gegenüber 1.381 am 31. Dezember 1999); 1999 traten 146 Beamte aus und die estnische Zollbehörde stellte 110 Beamte ein. Ein Drittel des Zollpersonals arbeitet bereits seit mehr als sechs Jahren für den Zoll.

Das Jahr 1999 war gekennzeichnet durch eine regionale Reform der Zollbehörde, bei der die Zahl der regionalen Zollverwaltungen von 8 auf 5 reduziert wurde. Einige Funktionen der Abteilungen der Zollbehörde wurden auf die regionalen Zollverwaltungen übertragen, und die Zahl der Leitungsebenen wurde verringert.

Insgesamt konnten viele der früheren Probleme, die auf eine unangemessene Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den obersten Behörden von Polizei, Sicherheitspolizei und Grenzschutz zurückgingen, gelöst werden, und die Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden nimmt an Effizienz zu. Was die Bekämpfung des Schmuggels betrifft, so muss die Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz und Zoll allerdings noch verbessert werden.

Die Intelligence-Abteilungen der Zollbehörde befassen sich mit der Risikoanalyse. Ein elektronisches Informationssystem ist in Betrieb. Es wurde ein zweistufiges Intelligence-Netz geschaffen, das sich auf regionaler Ebene aber noch im Aufbau befindet. Es gibt weder einheitliche Kriterien noch ein Analysesystem für die Auswahl der Unternehmen, die einer zollrechtlichen Wirtschaftsprüfung unterzogen werden. Die Auswahl erfolgt aufgrund von praktischen Erfahrungen sowie von Informationen und Trends, die bei früheren Prüfungen ermittelt wurden.

Während die Personalstärke für die Zollkontrolle die volle Plankapazität erreicht hat, müssen andere Bereiche, bei denen es um Wirtschaftsprüfung, Intelligence und insbesondere strafrechtliche Ermittlungen geht, personell noch erheblich aufgestockt werden, um die volle Sollstärke zu erreichen.

Die Gehälter beim Zoll sind durchschnittlich niedriger als die in anderen Bereichen wie beispielsweise der Polizeibehörde.

2. *Stand der Umsetzung*

Im Jahre 1999 betrug die Zahl der aufgedeckten Zollstraftaten 4.261, was einen Anstieg von 43 % gegenüber 1998 bedeutet. Der Anteil des Schmuggels an diesen Straftaten stieg von 21 % auf 37 %. Die Aufdeckungsrate bei diesen Straftaten einschließlich Zigaretten- und Alkoholschmuggel hat sich verdreifacht. Die Beschlagnahme nachgeahmter und schutzrechtsverletzender Waren nahm ebenfalls zu. In den ersten fünf Monaten des Jahres 2000 deckten die Zollbehörden 1.680 Straftaten auf.

Es wurden auch Drogen sichergestellt, aber die betreffenden Mengen waren relativ gering und die Ergebnisse nicht zufriedenstellend. Ein Grund dafür ist, dass die Kontrollmaßnahmen noch nicht förmlich umgesetzt worden sind.¹

c) Zusammenfassung (Polizei und Zoll)

Die seit 1991 erfolgten wiederholten Reformen waren nicht so effizient wie erhofft. Ende 1999 fand eine weitere Reform der Polizeistrukturen statt. Die Polizeireform führte zu einer Stärkung der Polizei, und die tägliche Polizeiarbeit nimmt derzeit an Effizienz zu. Insgesamt sind die Ergebnisse der Polizeireform vielversprechend, sollten jedoch genau beobachtet werden.

¹ Website der estnischen Zollbehörde.

Nachhaltige Anstrengungen sind weiterhin bei der Bekämpfung der Drogen- und der Wirtschaftskriminalität, der organisierten Kriminalität und der Geldwäsche erforderlich. Die Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption bei Polizei und Zoll sollten fortgesetzt werden.

Bedarf besteht nach wie vor an fachlicher Aus- und Fortbildung im Bereich der Drogenbekämpfung und der modernen kriminalpolizeilichen Intelligence-Arbeit, insbesondere was die strategische und die operative Analyse betrifft. Ein genereller Bedarf an Aus- und Fortbildung besteht hinsichtlich der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

Was den Zoll anbelangt, so sind die estnischen Verwaltungskapazitäten im Bereich der Verhütung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze noch unzureichend und müssen verstärkt werden. Die Anstrengungen zur umfassenden Entwicklung von Risikoanalysen sollten fortgesetzt werden. Die Personalfluktuation ist hoch; ein beträchtlicher Teil des Personals wurde erst in jüngster Vergangenheit eingestellt und muss noch ausgebildet werden und praktische Erfahrungen sammeln.

E. Justiz

1. Formeller Besitzstand

Estland hat zahlreiche Übereinkünfte im Bereich des Strafrechts ratifiziert. Das neue Strafgesetzbuch (noch im Entwurfsstadium), das voraussichtlich im Jahre 2002 in Kraft tritt, dürfte zu einer weiteren Angleichung der estnischen Rechtsvorschriften führen, was unter anderem Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern, die Einführung des Straftatbestands der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie Korruption und Betrug betrifft. Hinsichtlich Korruption und Betrug sind noch einige Übereinkommen zu ratifizieren.¹ Estland hat das Europarats-Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr auf See zur Durchführung des Artikels 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen noch nicht unterzeichnet. Die geltende Strafprozessordnung wurde durch Einführung von Bestimmungen über die "Rechtshilfe bei der Vollstreckung ausländischer Gerichtsentscheidungen" geändert, wobei der Umfang der Rechtshilfe (in Bezug auf die Beschlagnahme) genau definiert wurde. Mit der Verabschiedung der neuen Strafprozessordnung² soll dem Schengen-Besitzstand im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit Rechnung getragen werden. Bei der Abfassung der Strafprozessordnung wird Estland alle Erklärungen und Vorbehalte, die bislang in Verbindung mit den einschlägigen Übereinkünften angenommen wurden, überprüfen.

¹ OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption.

² Sowohl für das neue estnische Strafgesetzbuch als auch für die neue estnische Strafprozessordnung wurden dem Parlament Gesetzentwürfe vorgelegt. Beide sollen im Jahr 2002 in Kraft treten.

Estland hat ferner zahlreiche Übereinkünfte im Bereich des Zivilrechts ratifiziert, die gemäß der Verfassung (Artikel 123) Vorrang vor den nationalen Rechtsvorschriften haben. Infolgedessen werden die Bestimmungen der internationalen Übereinkünfte nur selten in estnisches Recht umgesetzt. Eine Reihe von Übereinkünften muss noch ratifiziert¹ oder unterzeichnet (Europäisches Übereinkommen über die Adoption von Kindern) werden. Zu etlichen Regelwerken werden Informationen benötigt.² Estland räumt ein, dass es zur Übernahme des Besitzstands im Bereich des Zivilrechts den einschlägigen Übereinkünften beitreten und die Kapazitäten für deren Implementierung schaffen muss. Um dem datenschutzrechtlichen Besitzstand (einschließlich Schengen) und dessen Umsetzung in vollem Maße Rechnung zu tragen, muss Estland das Übereinkommen von 1981 ratifizieren und Änderungen sowohl an dem Gesetz über den Schutz persönlicher Daten als auch dem Gesetz über Datenbanken ausarbeiten und vornehmen. Eine unabhängige Aufsichtsbehörde wurde 1999 eingerichtet.

2. Verwaltungskapazitäten

Das Justizministerium hat in Zusammenarbeit mit Richtern einen Entwurf des Gerichtsverwaltungsgesetzes erstellt, wonach die Verwaltung der erst- und zweitinstanzlichen Gerichte weiterhin dem Ministerium unterstehen wird. Aus dem Entwurf ergibt sich im Übrigen, dass die für die Gerichte zuständige Abteilung³ des Ministeriums verstärkt werden muss.

Eines der Hauptprobleme, das die Effizienz des Gerichtssystems beeinträchtigt, ist der Verfahrensrückstand, der in erster Linie auf die starke Arbeitsbelastung der Richter zurückzuführen ist. Die Rückstände in Straf- und Zivilsachen sind zwar leicht zurückgegangen, aber ihr Umfang ist immer noch beträchtlich.⁴

¹ Europäisches Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses, Haager Übereinkommen von 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung, Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Legalisation.

² Haager Übereinkommen von 1970 über die Anerkennung von Ehescheidungen und die Trennung von Tisch und Bett, Haager Übereinkommen von 1961 über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen, Europäisches Übereinkommen über die Ausübung der Rechte des Kindes, Übereinkommen über den Zivilprozess (Den Haag, 1954), VN-Übereinkommen von 1958 über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche.

³ Zuständig für die Gerichtsreform und die Richterausbildung.

⁴ Strafsachen

Anhängige Verfahren je Richter/je Monat (1999):	13,6
Geschätzter Rückstand (2000):	21,7 %
Durchschnittliche Verfahrensdauer (1999):	3 Monate und 20 Tage

Zivilsachen

Anhängige Verfahren je Richter/je Monat (1999):	42,4
Geschätzter Rückstand (2000):	5,7 %
Durchschnittliche Verfahrensdauer (1999):	4 Monate und 24 Tage

Verwaltungssachen

Anhängige Verfahren je Richter/je Monat (1999):	26,9
---	------

Allerdings hält Estland die Rückstände in ihrem Ausmaß nicht für besorgniserregend und es werden Anstrengungen unternommen, um die daraus resultierenden Folgen zu mindern. ¹

Mehreren Berichten zufolge sind weder die Richterlaufbahn noch die Richterbezüge für junge qualifizierte Juristen attraktiv. Von insgesamt 238 Richterstellen sind 14 unbesetzt. Aufgrund der starken Arbeitsbelastung muss die Zahl der Richter wie auch die Zahl ihrer Assistenten erhöht werden. Die durchschnittliche Berufserfahrung der estnischen Richter ist ziemlich gering, da die meisten der derzeitigen Richter erst nach 1992 ernannt wurden. Allerdings hatten die meisten von ihnen schon Erfahrung als Rechtsanwalt. Die Zahl der Staatsanwälte und Notare reicht angeblich nicht ganz aus.

Die Vollstreckung zivilrechtlicher Urteile muss verbessert werden ², da die Vollstreckungsbeamten angeblich nicht immer zuverlässig arbeiten und angeblich langsam und nicht ausreichend qualifiziert sind. Zu diesem Punkt werden weitere Informationen benötigt. Gemäß der geplanten Reform soll die Zahl der Vollstreckungsbeamten von 150 auf 90-100 reduziert werden. Die Behörden planen für die nahe Zukunft die Schaffung einer Einrichtung mit freiberuflichen Gerichtsvollstreckungsbeamten, die zu einer Senkung der staatlichen Kosten für das Vollstreckungsverfahren führen dürfte.

Ein größeres Problem scheint der schwierige Zugang zu Rechtsanwälten zu sein: Es besteht ein erheblicher Mangel an qualifizierten Rechtsanwälten, so dass die Anwaltsgebühren für den Durchschnittsbürger zu hoch sind. Die relativ kleine Zahl von Rechtsanwälten lässt sich durch die Tatsache erklären, dass die Anwälte das Vertretungsmonopol nur beim Obersten Gerichtshof haben. Bei allen anderen Gerichten können auch Rechtsberater Rechtsbeistand leisten. Mehr Informationen über die geltenden Gebühren für Rechtsanwälte/Rechtsberater wären wünschenswert.

Im Jahre 1999 war die Richterausbildung äußerst unzulänglich und die Rechtsanwendung stellte eines der Hauptprobleme für das Justizwesen (Richter und Rechtsanwälte ³) dar. In letzter Zeit hat die Fachausbildung von Richtern und Staatsanwälten (in den Bereichen estnisches Recht, EG-Recht, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Anwendung des EG-Rechts und Sprachunterricht) eine vorrangige Behandlung erfahren. Allerdings dürfte die hohe Arbeitsbelastung den Richtern eine Teilnahme an den Ausbildungsmaßnahmen erschweren.

Die Gerichte sind gut mit PCs ausgestattet, und es wurde mit dem Aufbau eines umfangreichen Gerichtsinformationssystems begonnen. Rechtsauskünfte stehen weitgehend über Internet zur Verfügung.

¹ Die Behörden haben die Absicht, die Verfahrensregeln dahin gehend zu ändern, dass alternative Streitbeilegungsgremien geschaffen werden. Um die Effizienz des Gerichtssystems zu steigern, wird das Justizministerium die Verwaltungsstrukturen einer gründlichen Analyse unterziehen, die eine Zusammenlegung bzw. eine örtliche Verlegung von Gerichten zur Folge haben kann.

² Geldbußen, Ersatzzahlungen, Eintreibung von Schulden etc.

³ Weitere Informationen über Beiträge von Universitäten zur Aus- und Fortbildung im EU-Recht/Anwendung des EU-Rechts wären wünschenswert.

Die Gehaltsunterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor verringern sich allmählich; die Richterbezüge haben sich erhöht, wodurch sie zwar wettbewerbsfähiger wurden, aber immer noch geringer als die Gehälter im Privatsektor sind. Die Gehälter für das Gerichtspersonal sind jedoch nach wie vor relativ niedrig.

Die Verwaltungskapazitäten der Datenschutzbehörde müssen erhöht werden, wenn diese ihre Aufgaben effizient erledigen soll.

3. *Stand der Umsetzung (Zuverlässigkeit und Effizienz)*

Da es sich um ein relativ "junges" Rechtssystem handelt, stellt der Mangel an einschlägigen Präzedenzfällen bzw. an Erfahrungen mit den neuen Rechtsvorschriften ein generelles Problem dar. Angeblich wurden alle neuen Rechtsvorschriften in kürzester Zeit von unerfahrenen Gesetzgebern sowohl in den Ministerien als auch im Parlament erarbeitet.

Die Unsicherheit der Richter bei der Anwendung des Rechts, insbesondere des Verwaltungs- und des Strafrechts, stellt nach wie vor ein Problem dar. Die Qualität der Gerichtsentscheidungen schwankt erheblich ¹ (dies ist auch auf den Mangel an Präzedenzentscheidungen des Gerichtshofs zurückzuführen). Bei einigen erstinstanzlichen Gerichten ist die Qualität der Entscheidungen nicht zufrieden stellend. Die Situation ist vor allem in Zivil- und Verwaltungssachen gravierend, bei denen 1999 weniger als 50 % der angefochtenen Urteile in zweiter Instanz bestätigt wurden. In Strafsachen betrug dieser Anteil etwas über 50 %.

Die Berichte über Effizienz, Zuverlässigkeit und Integrität der Richter schwanken. Die Trägheit und Ineffizienz des Rechtssystems ² sollen auf die niedrigen Gehälter, die Tatsache, dass ein Teil der Richter unter dem Sowjetregime ausgebildet wurde, die mangelnde Kenntnis eines modernen Rechtssystems, fehlende Ressourcen für Vorermittlungen sowie auf eine schlechte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden (Polizei, Staatsanwälte und Richter) zurückzuführen sein. Darüber hinaus wirft der allzu große Verfahrensspielraum Probleme auf, z.B. Verzögerungen, Nichterscheinen der Parteien oder ihrer Vertreter innerhalb der gesetzten Frist etc.

Was die richterliche Unabhängigkeit betrifft, so wurde eine - wenn auch äußerst geringe - politische Einflussnahme festgestellt. Auch die Berichte über die geforderte durchgängige Achtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte bei den Gerichtsverfahren schwanken.

¹ In einem Bericht heißt es, dass bei Entscheidungen der unteren Gerichte in Zivilsachen "nahezu alles möglich ist".

² Die unteren Gerichte arbeiten angeblich ineffizienter als die oberen Gerichte.

Die Gerichte leisten - den Auskünften zufolge - bei der Durchführung von Strafverfahren eine schleppende und nicht sehr gute Arbeit. Jugendliche Erststraftäter - wie auch andere Straftäter - müssen lange warten, bis ihre Fälle geprüft werden. Angeblich sind Geschäftsleute und Politiker ¹, die wegen mehrerer Straftaten angeklagt waren, letzten Endes praktisch ausnahmslos freigesprochen worden, wenn auch erst nach langwierigen Gerichtsverfahren.

Die Anrufung der Gerichte ist üblicher geworden. Allerdings müssen die Gerichte zügiger, effizienter, humaner und zuverlässiger arbeiten. ² Das Vertrauen in die Gerichte nimmt allmählich zu; im Oktober 2000 äußerten 45 % der Bevölkerung, sie vertrauten den Gerichten. Alternative Streitbeilegungsmethoden werden zwar in Anspruch genommen, sind jedoch kostspielig.

Die derzeit geltende Zivilprozessordnung (1998) hat die Effizienz der Zivilverfahren bereits erhöht und die Verfahrensdauer in Zivilsachen verkürzt. Die übrigen Probleme dürften durch die neue Zivilprozessordnung gelöst werden. ³ Die neue Strafprozessordnung dürfte die Verfahren effizienter, unbürokratischer und kostengünstiger machen.

Was die justizielle Zusammenarbeit in der Praxis betrifft, so gibt es im Bereich des Zivilrechts offenbar keine größeren Probleme und ausländische Entscheidungen in Zivil-, Handels- und Familiensachen werden ohne besondere Verfahren anerkannt. Was das Strafrecht betrifft, so hat das Erfordernis, Rechtshilfeersuchen in Estnisch oder Englisch zu übersenden, angeblich zu einer Verlangsamung der Zusammenarbeit geführt; die Auskünfte sind im Allgemeinen jedoch positiv. Die Zahl der Rechtshilfeersuchen ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen.

4. Zusammenfassung

Die Hauptprobleme, die sich in Bezug auf die Gerichte stellen, sind die hohe Arbeitsbelastung der Richter, der Bedarf an mehr Richtern und Hilfspersonal sowie die Unsicherheit bei der Rechtsanwendung (und infolgedessen der Bedarf an Aus- und Fortbildung). Die allgemeinen Fortbildungsmaßnahmen (Sprachkenntnisse, estnisches Recht, EG-Recht, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen) müssen weitergeführt werden. Die Hauptprobleme des Rechtssystems sind dessen Trägheit und der Mangel an Erfahrungen mit den neuen Rechtsvorschriften und mit einem modernen Rechtssystem. Das Vertrauen in das System muss noch weiter verbessert werden.

¹ Es wird berichtet, dass "diese beiden Funktionen in Estland häufig kombiniert werden".

² Das Gerichtssystem hat im Vergleich zum Beginn der 90er Jahre heute einen besseren Ruf. Allerdings ist das Vertrauen in die unteren Gerichte angeblich nur gering, in Bezug auf die oberen Gerichte aber etwas größer.

³ Die Behörden haben die Absicht, die Verfahrensvorschriften zu ändern und alternative Streitbeilegungsgremien zu schaffen. Um die Effizienz des Gerichtssystems zu steigern, wird das Justizministerium die Verwaltungsstrukturen einer gründlichen Analyse unterziehen, die eine Zusammenlegung bzw. eine örtliche Verlegung von Gerichten zur Folge haben kann. Vgl. Analyse.

F. Menschenrechte

1. *Formeller Besitzstand*

In den letzten Jahren hat Estland im Bereich der Gesetzgebung eine Vielzahl notwendiger Neuerungen eingeführt, darunter auch den Ausbau der Strukturen zur Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Estland hat die wichtigsten Übereinkünfte auf dem Gebiet der Menschenrechte ratifiziert; einige andere müssen jedoch noch unterzeichnet ¹ oder ratifiziert ² werden. Informationen werden in Bezug auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit benötigt.

Unter den geltenden Rechtsvorschriften besitzen 20 bis 30 000 Personen, die oftmals schon mehrere Jahrzehnte in Estland leben, den Legalisierungsprozess jedoch (aus unterschiedlichen Gründen) "verpasst" haben, immer noch keine Ausweispapiere.

Trotz einer Reihe von Änderungen stehen mehrere Bestimmungen über die Familienzusammenführung nicht mit Artikel 8 EMRK in Einklang. (Siehe Migration).

Was die Eingliederung von Minderheiten betrifft, so hat Estland sicherzustellen, dass die Durchführung des Sprachengesetzes im Einklang mit den internationalen Normen und dem Europa-Abkommen erfolgt.

2. *Verwaltungskapazitäten*

Mehr Informationen über die derzeitige Lage in puncto personeller Unterbesetzung der Staatsanwaltschaften und hoher Gebühren für Rechtsanwälte/Rechtsberater wären weiterhin wünschenswert.

Bei der Einsetzung eines Bürgerbeauftragten ist es zu Verzögerungen gekommen; die Befugnisse des Bürgerbeauftragten müssen verstärkt werden.

¹ Europäische Sozialcharta und ihr Zusatzprotokoll, das Protokoll zur Änderung der Charta, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechtsstellung der Staatenlosen.

² Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten sowie diejenigen Artikel der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta, die das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz, das Recht auf Würde am Arbeitsplatz, das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung und das Recht auf Wohnung betreffen.

3. *Stand der Umsetzung*

Den Auskünften zufolge werden die Grundsätze der EMRK und der Rechtsstaatlichkeit in der Praxis im Allgemeinen eingehalten.

In einem Bericht wird erklärt, dass die Polizei ihre Aufgaben im Allgemeinen unter angemessener Achtung der wesentlichen Menschenrechte wahrnehme; einer Verbesserung der Aus- und Fortbildung für Polizeibeamte werde hohe Priorität eingeräumt. In einem anderen (Menschenrechts-)Bericht heißt es jedoch, dass (glaubwürdig) berichtet worden sei, dass einige Polizeibeamte bei der Festnahme und Vernehmung von Verdächtigen übermäßige Gewalt anwendeten und verbal ausfallend würden.

Im Mai 1998 wurde ein neues Gesetz verabschiedet, mit dem die Strafaussetzung zur Bewährung in Estland eingeführt wurde. Das Gesetz sieht die Einrichtung von 200 Bewährungshelfer-Stellen sowie eine angemessene Ausbildung vor. Die Bewährungsregelung verbessert sich stetig in dem Maße, in dem die estnischen Richter allmählich Erfahrungen mit der neuen Regelung sammeln.

In einem Bericht wird in Bezug auf die Untersuchungshaftbedingungen erwähnt, dass es in Einzelfällen zu einer Misshandlung von Untersuchungshäftlingen unter Inanspruchnahme von "Strafzellen" gekommen sei.

Die Haftbedingungen sind - trotz Verbesserungen - nach wie vor schlecht. Die Gefängnisse sind überbelegt und im Großen und Ganzen nicht in einem Zustand, der geeignet wäre, die Resozialisierung zu fördern. Die Einführung der Strafaussetzung zur Bewährung hat das Problem der Überbelegung leicht abgeschwächt. Es fehlt an finanziellen Mitteln, und Ausbildung und Bezahlung des Personals in den Vollzugsanstalten sind verbesserungsbedürftig. In einem Bericht (1999) wurde darauf hingewiesen, dass Initiativen erforderlich seien, um die gegenwärtige Tendenz einer wachsenden Gewaltbereitschaft in den Gefängnissen umzukehren; aktuellere Informationen wären wünschenswert.

Das Vollzugssystem wird gegenwärtig reformiert. Eine Maßnahme bestand darin, Verwaltung und Überwachung der Gefängnisse der unmittelbaren Zuständigkeit des Justizministeriums zu unterstellen. Das Justiz-, das Sozial- und das Bildungsministerium einigten sich auf Strategien für Ausbildungsmaßnahmen und Sozialarbeit in den Gefängnissen und weitere Aktionen sind für 2000-2003 geplant. Im Juni 2000 wurde das Strafvollzugsgesetz verabschiedet, um weitere Empfehlungen des Europarats umzusetzen. Darüber hinaus wurde mit der Durchführung des bestehenden Mehrjahresplans zur Renovierung und Umstrukturierung der Vollzugsanstalten begonnen.

Die ärztliche Betreuung ist verbesserungsbedürftig (Mangel an geschultem ärztlichen Personal und überholte medizinische Ausrüstung). Dasselbe gilt für die Haftbedingungen (z.B. Schaffung von Grünbereichen, Freizeitangebote sowie bessere hygienische/sanitäre Bedingungen).

G. Korruption

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

DECLASSIFIED