

Ukraine: Verfassungsnovelle Teil II – Reform der Justiz

Autor: Hans-Joachim Schramm¹

Stand: 4.3.2016

Ende November 2015 hat die Verchovna Rada einen in enger Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission des Europarates erarbeiteten Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung im Hinblick auf die Bestimmung zur Justiz auf den parlamentarischen Weg gebracht. Der Entwurf enthält eine Vielzahl von Verbesserungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter und der Stärkung der Rolle des Verfassungsgerichts. Dissens besteht weiterhin zur Frage des politischen Einflusses auf die Besetzung des Postens des Generalstaatsanwalts. Vorgesehen ist darüber hinaus eine generelle Überprüfung aller Richter hinsichtlich der Wahrung der professionellen und ethischen Standards.

Die Novellierung der ukrainischen Verfassung nach dem Sturz des Präsidenten Janukovitsch konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Fragen. Zum einen die Neuordnung der Regional- und der kommunalen Selbstverwaltung, zum anderen die Reform der Justiz. Vorschläge waren dazu von einer mit internationalen Experten besetzten Kommission im letzten Frühjahr erarbeitet worden. Insbesondere in der Absicht, die Neuregelung der kommunalen Selbstverwaltung vorab zu regeln, wurden die beiden Komplexe im Gesetzgebungsverfahren voneinander getrennt. Der Teilentwurf zur kommunalen Selbstverwaltung konnte bereits im Juli 2015 von der Kommission fertig gestellt werden. Dieser Entwurf wurde offiziell in die Verhovna Rada eingebracht und das Verfassungsgericht hat entsprechend den Bestimmungen zur Änderung der Verfassung die Vereinbarkeit mit dem Grundrechtsteil der Verfassung bestätigt.² Allerdings ist das Verfahren seitdem zum Stillstand gekommen, obwohl es sich hierbei um eine zentrale Verpflichtung des Minsker Abkommens handelt, die eigentlich bis zum Jahreswechsel hätte umgesetzt werden sollen. Derzeit findet sich im Parlament nicht die zu einer Änderung der Verfassung erforderliche qualifizierte Mehrheit, die bereit ist, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen Sonderstatus des Donbass zu schaffen.

Vorschläge zur Reform der Justiz hatte die Verfassungs-Kommission zeitgleich vorgelegt. Hier erwies sich die inhaltliche Ausgestaltung als schwieriger. Ziel dieses Teils der Reform ist vor allem die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Richter, die Stärkung der Rolle des Verfassungsgerichts und

Zitierweise: Schramm, H.-J., Ukraine: Verfassungsnovelle Teil II – Reform der Justiz, O/L-1-2016, http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Ukraine_Verfassungsnovelle_Teil_II_Reform_der_Justiz_OL_1_2016.pdf

¹ Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

² Vgl. *Schramm* Verfassungsreform in der Ukraine, Ostletter 2/2015; http://www.ostinstitut.de/documents/publikationen/Verfassungsreform_in_der_Ukraine_-_OL_6.2_-_2015_-_Schramm_6.2.3.pdf (abgerufen am 4.3.2016).

die Kontrolle über die Staatsanwaltschaft. Die derzeit noch geltende Verfassung enthält zwar in den Abschnitten VII, VIII und XII Vorschriften zur Staatsanwaltschaft, zur Gerichtsbarkeit und zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Trotzdem war es Präsident Janukowitsch seinerzeit gelungen, die Justiz unter seine Kontrolle zu bringen. Schwachpunkte der geltenden Regelung sind u.a. die weitgehenden Befugnisse der Staatsanwaltschaft bei gleichzeitiger politischer Abhängigkeit³, unzureichende Regelungen zum Verfassungsgericht⁴ und mangelnde Vorkehrungen zum Schutz der Unabhängigkeit der Richter. So sieht die geltende Verfassung zwar die Einrichtung eines Hohen Justizrates vor.⁵ Ihm kommen jedoch lediglich konsultative Funktionen zu. Die Aufgabe der erstmaligen Richterernennung liegt mit Ausnahme der Verfassungsrichter beim Präsidenten.⁶ Die Entlassung eines Richters, auch eines Verfassungsrichters, ist möglich bereits bei einer ‚Verletzung seines Eides‘.⁷

Vor diesem Hintergrund ist es die Aufgabe des Verfassungs-Gesetzgebers, die verfassungsmäßigen Garantien der dritten Gewalt zu verbessern. Vorgeschlagen wurden deswegen u.a. neue Bestimmungen zum Verfassungsgericht, der Beschränkung der Rolle der Staatsanwaltschaft und zur Sicherung der Unabhängigkeit der Richter. Der erste Entwurf der Verfassungs-Kommission war von der Venedig-Kommission des Europarates im Rahmen einer vorläufigen Stellungnahme zwar in großen Teilen begrüßt worden. Im Hinblick auf einzelne Bestimmungen hatte die Venedig-Kommission aber auch Bedenken geäußert.⁸ Zentraler Kritikpunkt war die Verteilung der Zuständigkeiten im Hinblick auf die Ernennung und Entlassung sowohl der Richter selbst als auch der Mitglieder des Hohen Justizrates. Hier hatten die Vertreter des Präsidialapparates versucht, dem Präsidenten einen überproportionalen Einfluss zu sichern. Die Venedig-Kommission hatte dies mit dem Hinweis auf die Gefahr der ‚Politisierung der Gerichte‘ kritisiert. Diese Bedenken waren Grundlage einer ersten Überarbeitung des Entwurfs. Dieser überarbeitete Entwurf wurde am 4. September 2015 von der Verfassungs-Kommission verabschiedet und der Venedig-Kommission erneut zur Stellungnahme vorgelegt.⁹ Im Oktober 2015 verabschiedete die Kommission daraufhin eine endgültige Stellungnahme, in der zunächst die vorläufige Stellungnahme bestätigt¹⁰ und in einer zweiten auf die zwischenzeitlich erfolgten Änderungen Bezug genommen wurde.¹¹ Wiederum hatte

³ Gemäß Art. 121 Ukr Verf kommt der Staatsanwaltschaft die Aufgabe einer umfassenden Gesetzlichkeitskontrolle zu. Nach Art. 122 Ukr Verf entscheidet der Präsident mit Zustimmung des Parlaments über die Ernennung und Entlassung des Generalstaatsanwalts. Zu einer Kritik der gegenwärtigen Rolle der Staatsanwaltschaft *Anderson Prosecutors rule above all*, Kiev Post Legal Quarterly June 26, 2015, Vol. 2, Issue 2, Seite 12.

⁴ Art. 124 sowie Art. 148 bis Art. 153 Ukr Verf.

⁵ Art. 131 Ukr Verf.

⁶ Art. 128 Ukr Verf.

⁷ Art. 126 Ukr Verf.

⁸ Venedig-Kommission Opinion no. 803/2015 CDL- PI(2015)026 vom 24.17.2015, die Dokumente sind einsehbar unter http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?lang=EN.

⁹ Vgl. die Änderungstabelle, veröffentlicht von der Venedig-Kommission am 2.10.2015 Opinion no. 803/2015 CDL-REF(2015)040.

¹⁰ Venedig-Kommission Opinion no. 803/2015 CDL- AD(2015)026 vom 26.10.2015.

¹¹ Venedig-Kommission Opinion no. 803/2015 CDL- AD(2015)027 vom 26.10.2015.

die ukrainische Seite einige der Vorschläge aufgenommen. Hinsichtlich einiger wurden von der Venedig-Kommission jedoch erneut Vorbehalte geltend gemacht. Sie bezogen sich in erster Linie auf die Voraussetzungen, unter denen Richter versetzt bzw. ihres Amtes enthoben werden können. Ein zweiter wichtiger Punkt stellte die Frage der Überprüfung der Richterschaft dar. Hierzu fanden sich in den Übergangsbestimmungen Regelungen, wonach durch Gesetz das Verhalten aller Richter, die vor dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung ernannt wurden, im Hinblick auf Professionalität, Ethik und Ehre überprüft werden und auf dieser Grundlage über ihre weitere Beschäftigung entschieden werden sollte. Vor dem Hintergrund verschiedener Regelungen zur Lustration befand die Kommission diese Vorschriften als zu unbestimmt, und nicht geeignet, auch diejenigen Richter zu schützen, die sich unter dem alten Regime nichts haben zu Schulden kommen lassen.

Nach diesen Vorarbeiten wurde am 25. November 2015 schließlich der Entwurf zur Änderung der Verfassung im Hinblick auf die Vorschriften zur Justiz in die Verchovna Rada eingebracht.¹² Er entsprach weitestgehend der Variante vom 4. September 2015. Diese Variante wurde vom Verfassungsgericht mit Beschluss vom 20. Januar 2016 bestätigt.¹³ Danach kam es allerdings zu zwei Änderungen, des Entwurfs, die am 26.1.2016 eingebracht wurden, und über die das Verfassungsgericht dann mit Beschluss vom am 1. Februar 2016 kurzfristig und ebenfalls zustimmend befunden hat.¹⁴ Inhalt dieser Änderung war eine Regelung, der zufolge das Parlament die Befugnis erhalten soll, ohne Mitwirkung des Präsidenten über die vorzeitige Ablösung des Generalstaatsanwalts zu befinden. Dieser Vorschlag war vorher bereits im Gespräch und die Venedig-Kommission hatte sich ablehnend dazu eingelassen. Hintergrund dieser Änderung ist der politische Streit um die Besetzung des Postens des Generalstaatsanwalts. Seit Februar 2014 haben dieses Amt drei Personen bekleidet.

Zu wichtigsten Bestimmungen der Reform zählen die folgenden:

Gerichtsaufbau: Das Oberste Gericht wird als alleiniges höchstes Gericht bestätigt. Gleichzeitig wird der Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten Verwaltungsgerichten übertragen, Art. 125 Ukr Verf – Entwurf. Geschworenengerichte werden als Möglichkeit der Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung für zulässig erklärt.

Unabhängigkeit der Richter: Gründe für die Entlassung eines Richters sind nur noch wesentliche disziplinarrechtliche Vergehen oder grobe Pflichtverletzungen. In Verbindung mit einer Entscheidung kann ein Richter nur noch bei einer Straftat oder eines Disziplinarvergehens zur Verantwortung gezogen werden, Art. 126 Ukr Verf – Entwurf. Die Zuständigkeit für die Richternennung geht auf der ‚Obersten Rechtsprechungsrat‘ über, auf dessen Vorschlag der Präsident Richter ernennt.

¹² Text des Entwurfs und weitere Angaben unter http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209 (abgerufen am 4.3.2016).

¹³ Einsehbar unter <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=299460> (abgerufen am 4.3.2016).

¹⁴ Einsehbar unter <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=301294> (abgerufen am 4.3.2016).

Ausdrücklich vorgeschrieben wird, dass die Auswahl aufgrund eines Konkurses zu erfolgen hat, Art. 128 Ukr Verf – Entwurf.

Gerichtsverfahren: Das Recht auf ein Berufungsverfahren wird in der Verfassung verankert, das Kassationsverfahren einem Gesetzesvorbehalt unterworfen, Art. 129 Pkt.8 Ukr Verf – Entwurf.

Oberster Rechtsprechungsrat (zuvor: Oberster Justizrat): Der Oberste Rechtsprechungsrat wird zu einem Organ der richterlichen Selbstverwaltung ausgebaut, dem bei der Ernennung, Entlassung und hinsichtlich der Ausübung der Disziplinargewalt Mitentscheidungsrechte zustehen. Er soll aus 21 Mitgliedern bestehen, von denen 10 von der Versammlung der Richter gewählt werden. Je zwei weitere ernennen der Präsident, die Verchovna Rada, die Versammlung der Rechtsanwälte, die Versammlung der Staatsanwälte sowie die Versammlung der Vertreter juristischer Ausbildungsstätten. Der Präsident des Obersten Gerichts ist kraft Amtes Mitglied des Rechtsprechungsrates, Art. 130-1, 131 Ukr Verf – Entwurf.

Verfassungsgericht: Die Unabhängigkeit der Richter wird durch Inkompatibilitätsregeln und einem verbesserten Schutz vor einer persönlichen Haftbarmachung für Entscheidungen gestärkt, Art. 148, 149 Ukr Verf – Entwurf. Die Voraussetzungen einer vorzeitigen Entlassung eines Richters des Verfassungsgerichts werden ausdrücklich geregelt, Art. 149-1 Ukr Verf – Entwurf. Das Recht, sich mit einer Klage an das Verfassungsgericht zu wenden, wird sowohl auf einzelne Bürger erstreckt (,Verfassungsbeschwerde', Art. 55, 151-1 Ukr Verf – Entwurf, als auch eine Gruppe von mindestens 45 Abgeordneten, Art. 151 Ukr Verf – Entwurf.

Staatsanwaltschaft: Die Rolle der Staatsanwaltschaft wird beschränkt auf die Erhebung der Anklage, die Leitung der vorgerichtlichen Untersuchung und die Vertretung des Staates in den gesetzlich vorgesehenen Fällen. Die Entlassung des Generalstaatsanwalts wird auf die ,gesetzlich vorgesehenen Fälle' beschränkt, Art. 131-1 Ukr Verf – Entwurf.

Anwaltschaft: Die eigenständige Rolle der Anwaltschaft wird erstmals festgeschrieben, Art. 131-2 Ukr Verf – Entwurf.

Überprüfung der Richterschaft: Gemäß Pkt. 16-1 4) der Übergangsbestimmungen werden alle Richter auf der Grundlage eines Gesetzes daraufhin überprüft, ob sie hinsichtlich Kompetenz, professioneller Ethik und Ehrbarkeit den Anforderungen des Richteramtes entsprechen. Auf der Grundlage des Ergebnisses der Überprüfung soll dann eine Entscheidung über die weitere Beschäftigung des Richters fallen.

Geht man von dem Entwurf aus, so stellt er einen beachtlichen Schritt in Richtung auf die Umsetzung rechtsstaatlicher Standards dar. Allerdings muss sich erst noch erweisen, ob die notwendige Mehrheit der Abgeordneten bereit ist, der Justiz die notwendige Unabhängigkeit zuzugestehen. Aber selbst wenn es zu diesem Schrittkommt, so ist dies nicht das Ende, sondern der Anfang des Weges. In vielen Bereichen wird es nach der Verabschiedung der Verfassungsänderung auf die

einfachgesetzliche Umsetzung ankommen, eine zügige Besetzung der maßgeblichen Positionen und auf eine angemessene Überprüfung der Richter.

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751