
Straßburg, den 2. April 2004

Dok. 10124

Europarat
Parlamentarische Versammlung
Ausschuss für Recht und Menschenrechte

Bericht
betr. **das italienische Gesetz über den legitimen Verdacht**

Berichterstatlerin: Frau Sabine Leutheusser-Schnarrenberger,
Gruppe der Liberalen, Demokraten und Reformier

Zusammenfassung

Das italienische Gesetz über den legitimen Verdacht und die Umstände, unter denen es verabschiedet wurde, veranlassen die Versammlung zu einer Prüfung seiner Auswirkungen auf das Funktionieren des Justizsystems und die Gewaltenteilung in Italien.

Nach Auffassung der Berichterstatlerin verzögert dieses Gesetz in bestimmten Fällen ungebührlich den Lauf der Gerechtigkeit, untergräbt das Vertrauen in den gesamten Richterstand und schadet dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz.

Die italienischen Behörden werden darum gebeten, das Gesetz aufzuheben und eine Gesetzgebung zu erlassen, die den Grundsätzen der Unabhängigkeit der Gerichte und ihrer Vertreter sowie der Gewaltenteilung gerecht wird.

In dem Empfehlungsentwurf wird das Ministerkomitee aufgerufen, eine rechtsvergleichende Studie über eventuell in anderen Mitgliedstaaten bestehende Gesetze über den legitimen Verdacht in Auftrag zu geben.

I. Entwurf einer EntschlieÙung

1. Die Parlamentarische Versammlung erinnert an die Bedeutung einer ordnungsgemäÙen Rechtspflege innerhalb eines vertretbaren Zeitraums und durch unabhängige, unparteiische Richter sowie in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die gleiche Bedeutung misst sie der Gewaltenteilung bei, die eine Garantie für Demokratie bietet.
2. Sie verfolgt darum Veränderungen in der Organisation des Gerichtswesens in den Mitgliedstaaten des Europarats mit großer Aufmerksamkeit. Die im November 2002 erfolgte Verabschiedung des Gesetzes über den legitimen Verdacht, das nach seinem Verfasser „Cirami-Gesetz“ genannt wird, wurde vor diesem Hintergrund geprüft.
3. Das Cirami-Gesetz führte in die Strafprozessordnung den Begriff des legitimen Verdachts als Grund für den Antrag ein, eine Rechtssache von einem Gericht auf ein anderes zu übertragen. Der legitime Verdacht beruht auf „schwer wiegenden örtlichen Gegebenheiten, die geeignet sind, den Verlauf des Verfahrens zu beeinträchtigen“. Die Zahl der Ersuchen um eine Verfahrensverlegung wegen legitimen Verdachts ist unbegrenzt. Es genügt, weitere Gründe anzuführen, die mit bereits bekannten Tatbeständen zusammenhängen können, die bisher noch nicht geltend gemacht wurden.
4. Es genügt, sich auf einen legitimen Verdacht zu berufen, um bis zu einer diesbezüglichen Entscheidung des Kassationshofs eine Aussetzung des Verfahrens zu erwirken. Kommt der Kassationshof zu dem Schluss, dass der legitime Verdacht begründet ist, hat er den Fall einem anderen Gericht zu übertragen, das anschließend das Verfahren ganz von vorn beginnen muss. Auch wenn der Kassationshof zu dem Ergebnis kommt, dass der legitime Verdacht unbegründet ist, muss das Verfahren, wenn einer der Richter während des Prozesses ersetzt wird, ganz von vorn beginnen.
5. Die Anwendung dieses Gesetzes hat die nachstehenden Folgen:
 - i. der Gang der Gerechtigkeit wird verlangsamt, wo Italien doch schon mehrfach von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen der übermäßigen Länge der dortigen Verfahren verurteilt wurde;
 - ii. der Fall wird dem „rechtmäßigen“ Richter aus den Händen genommen, und die Wahl des Richters bleibt praktisch dem Angeklagten überlassen;
 - iii. das Vertrauen in die gesamte Richterschaft wird untergraben, denn anders als bei der Anfechtung der Unparteilichkeit eines einzelnen Richters befleckt der legitime Verdacht den guten Ruf des gesamten Richterkollegiums;
 - iv. es entsteht Schaden am Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, da sich nur Angeklagte dieser Möglichkeit bedienen können, die sich die Kosten langwieriger Gerichtsverfahren leisten können.
6. Deshalb bittet die Versammlung die italienische Regierung, um die Folgen des Cirami-Gesetzes zu vermeiden,
 - i. das inländische Recht möglichst bald den Leitlinien und Grundsätzen für die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz anzupassen, die von den Institutionen des Europarats erarbeitet und angenommen wurden, darunter auch Empfehlungen des Ministerkomitees, EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;
 - ii. das Cirami-Gesetz aufzuheben;

iii. die Empfehlungen des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen umzusetzen, die in dem Dokument E/CN.4/2003/65/Add.4 enthalten sind und unter anderem die Justizreform, die den Ministerpräsidenten und seinen Geschäftspartner betreffenden Verfahren, die von den Gerichten verkündeten Urteile und die politischen Aktivitäten von Richtern angehen.

II. Entwurf einer Empfehlung

Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee unter Berücksichtigung der Entschließung ... (2004) zum italienischen Gesetz über den legitimen Verdacht, die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) anzuweisen, eine vergleichende Studie über eventuell in anderen Mitgliedstaaten bestehende Gesetze betreffend den legitimen Verdacht durchzuführen.

III. Bericht

von Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Berichterstatterin

A. Einführung

1. Der Ausschuss für Recht und Menschenrechte benannte mich am 29. April 2003 zur Berichterstatterin für das italienische Gesetz über den „legitimen Verdacht“, auch Cirami-Gesetz genannt, das am 5. November 2002 vom Abgeordnetenhaus verabschiedet wurde.

2. In dem Antrag für eine Entschließung, der die Grundlage für die Überweisung an den Ausschuss für Recht und Menschenrechte bildet, wird die Berichterstatterin gebeten, die Folgen dieses Gesetzes für das Funktionieren der Justiz und die Gewaltenteilung zu untersuchen.

3. Ich hielt mich am 28./29. Oktober 2003 in Rom auf, um die für die Erarbeitung meines Berichts erforderlichen Informationen zu sammeln. Das Sitzungsprogramm ist dem Anhang zu entnehmen. Ich möchte mich bei den italienischen Behörden und insbesondere der italienischen Parlamentsdelegation für ihre Hilfsbereitschaft und Gastfreundschaft bedanken.

4. Um meine Informationen zu unterfüttern, standen mir der Bericht des Sonderberichterstatters über die Unabhängigkeit von Richtern und Juristen des Ausschusses für Menschenrechte der Vereinten Nationen (E/CN.4/2002/72/Add.3), der auf einem noch vor der Verabschiedung des Cirami-Gesetzes im März 2003 erfolgten Besuch beruhte sowie der Bericht (E/CN.4/2003/65/Add.4) nach einem weiteren Besuch im November 2002 zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes zur Verfügung.

5. Ich möchte die Umstände, unter denen das Gesetz verabschiedet wurde sowie seinen Inhalt und seine Auswirkungen beschreiben. Ich werde mich mit den Folgen für das Funktionieren des gegenwärtigen Justizsystems und abschließend auch mit den Auswirkungen auf die Gewaltenteilung beschäftigen.

B. Die Umstände der Verabschiedung

6. Im Januar 2002 legte Ministerpräsident Berlusconi in einem Prozess mit dem Abgeordneten Previti vor dem Bezirksgericht Mailand in Verbindung mit dem Tatvorwurf der Richterbestechung in Rom dem Kassationshof ein Ersuchen vor, das Verfahren einem anderen Gericht zu übergeben, weil den Richtern in Mailand Voreingenommenheit vorgeworfen wurde. Der Kassationshof bat den Verfassungsgerichtshof, über die Auslegung von Artikel 45 der Strafprozessordnung zu entscheiden, da der Begriff des legitimen Verdachts darin nicht enthalten war. Noch bevor der Verfassungsgerichtshof seine Entscheidung verkündet hatte, brachte Senator Cirami einen Gesetzentwurf ein, in

dem vorgeschlagen wurde, den legitimen Verdacht zu den in Artikel 45 aufgeführten Gründen für die Übergabe an ein anderes Gericht hinzuzufügen. Der Gesetzentwurf wurde im November 2002 vom Abgeordnetenhaus angenommen.

7. Senator Cirami rechtfertigte seinen Gesetzentwurf mit der Notwendigkeit, ein von dem Kassationshof festgestelltes Vakuum auszufüllen, das durch die Überweisung an den Verfassungsgerichtshof und den Umstand belegt werde, dass das Konzept des legitimen Verdachts im italienischen Recht bekannt sei und schon früher bestanden habe. Er setzte allerdings hinzu, die Verfahren während der letzten zehn Jahre seien nicht fair gewesen und es habe möglicherweise andere Beweggründe gegeben.

8. Sicherlich ist das Konzept des legitimen Verdachts im italienischen Recht nicht neu. Es war Bestandteil der Strafprozessordnung von 1930. Es wirkte sich nicht im Sinne einer Aussetzung des Verfahrens aus, sondern verzögerte den Urteilspruch. Der legitime Verdacht wurde im Fall Matteotti und vor allem in vielen Mafia-Prozessen genutzt, um Verfahren von Sizilien auf das Festland zu verlagern. Die Opposition wies darauf hin, dass der legitime Verdacht stets als Instrument der Exekutive oder des justiziellen Konservatismus diene. Bei der Überarbeitung der Strafprozessordnung 1988 wurde der Einschluss des legitimen Verdachts abgelehnt. Er wurde durch eine andere Formulierung ersetzt: lokale Gegebenheiten, die die Unabhängigkeit der Richter gefährden.

9. Eine in anderer Weise paradoxe Situation ergibt sich aus dem Umstand, dass das in der Verfassung von 1948 vorgesehene Gesetz über das Gerichtswesen immer noch nicht verabschiedet worden ist. Das Strafgesetzbuch ist durch eine ad hoc-Gesetzgebung ergänzt oder geändert worden.

10. Die Artikel 45 und 46-49 der Strafprozessordnung haben nach der Änderung durch das Cirami-Gesetz folgenden Wortlaut:

„Artikel 45. – (Übertragung des Verfahrens)

1. In jedem Stadium oder Fall eines Verfahrens zur Sache, in dem schwer wiegende lokale Umstände, die geeignet erscheinen, den Ablauf des Verfahrens zu beeinträchtigen und sich nicht mit anderen Mitteln beseitigen lassen, die Entscheidungsfreiheit von Verfahrensbeteiligten oder die öffentliche Sicherheit negativ beeinflussen oder einen Grund für einen legitimen Verdacht ergeben, hat der Kassationshof nach einem begründeten Ersuchen des Leitenden Staatsanwalts des Berufungsgerichts, des Staatsanwalts des den Fall handelnden Gerichts oder des Angeklagten das Verfahren einem anderen, gemäß Artikel 11 benannten Gericht zu übertragen.“

„Artikel 47. – (Wirkungen des Ersuchens)

1. Nach der Vorlage eines Übertragungsersuchens kann das Gericht eine Aussetzung des Verfahrens für so lange verfügen, wie das Ersuchen nicht für unzulässig befunden oder abgelehnt worden ist. Der Kassationshof kann jederzeit eine Aussetzung des Verfahrens anordnen.

2. Das Gericht setzt das Verfahren in jedem Fall vor den Schriftsätzen der Parteien und der mündlichen Verhandlung aus, und es darf keine Verhandlungseröffnung oder Urteilsverkündung angekündigt werden, wenn der Kassationshof mitgeteilt hat, dass das Übertragungsersuchen den vereinigten Kammern oder einer anderen als der in Artikel 610 Absatz 1 vorgesehenen Kammer vorgelegt worden ist. Das Gericht darf das Verfahren nicht aussetzen, wenn die für das Ersuchen angeführten Gründe im Vergleich mit denen eines anderen bereits abgelehnten oder für unzulässig befundenen Ersuchens nicht neu sind.

3. Die Aussetzung des Verfahrens hat so lange Bestand, wie keine Entscheidung ergangen ist, in der das Ersuchen abgelehnt oder für unzulässig befunden worden ist und steht der Durchführung von Dringlichkeitsmaßnahmen nicht entgegen.

4. Bei einer Aussetzung des Verfahrens gilt Artikel 159 Strafgesetzbuch und wenn das Ersuchen von dem Angeklagten eingebracht wurde, werden die in Artikel 303 Absatz 1 festgelegten Fristen ausgesetzt. Die Verjährungsfrist und die Fristen für die Untersuchungshaft beginnen wieder an dem Tag, an dem der Kassationshof das Ersuchen ablehnt oder für unzulässig befundet oder, wenn dem Ersuchen stattgegeben wird, ab dem Tag, an dem das Verfahren vor dem benannten Gericht das gleiche Stadium erreicht, in dem sich das ursprüngliche Verfahren zum Zeitpunkt der Aussetzung befand. Soweit sie vereinbar sind, ist den Bestimmungen von Artikel 304 Folge zu leisten.“

„Artikel 48. – (Beschlüsse)

1. Der Kassationshof fasst seinen Beschluss in geschlossener Sitzung gemäß Artikel 127, gegebenenfalls nach geeigneten Ermittlungen.

2. Bei Angabe eines Grundes für die Unzulässigkeit des Ersuchens ordnet der Präsident des Kassationshofs an, dem Verfahren gemäß Artikel 610 Absatz 1 zu folgen.

3. Eine Verweisung des Übertragungsersuchens an die verbundenen Kammern oder eine andere als die in Artikel 610 Absatz 1 vorgesehene richtige Kammer ist dem mit der Rechtssache befassten Gericht unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

4. Eine Verfügung über die Annahme des Ersuchens ist dem mit der Rechtssache befassten Gericht sowie dem benannten Gericht unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Das befasste Gericht leitet die Verfahrensunterlagen umgehend an das benannte Gericht weiter und trägt dafür Sorge, dass ein Auszug aus der Verfügung des Kassationshofs der Staatsanwaltschaft zugeht und den übrigen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gebracht wird.

5. Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 190 a wiederholt das von dem Kassationshof benannte Gericht Maßnahmen, die vor der Annahme des Übertragungsersuchens ergriffen wurden, wenn eine der Parteien dies beantragt und es sich nicht um unwiederholbare Maßnahmen handelt. Bei dem Verfahren vor dem betreffenden Gericht haben die Parteien die gleichen Rechte und Möglichkeiten, die sie auch vor dem ursprünglich zuständigen Gericht gehabt hätten.

6. Lehnt der (Kassations)Gerichtshof ein von anderen Parteien als der Staatsanwaltschaft eingereichtes Ersuchen ab oder befundet er es für unzulässig, kann er diese Parteien in derselben Entscheidung zur Zahlung eines Bußgelds in Höhe von EUR 1 000 bis EUR 5 000 verurteilen.“

„Artikel 49. – (Neue Ersuchen um Verfahrensübertragung)

1. Auch wenn einem Ersuchen stattgegeben wurde, kann die Staatsanwaltschaft oder der Angeklagte eine neue Verfügung zur Aufhebung der vorangegangenen oder zur Benennung eines anderen Gerichts beantragen.

2. Eine Entscheidung, in der ein Übertragungsersuchen abgelehnt oder wegen eindeutiger Unbegründetheit für unzulässig befunden wird, steht einem mit einer neuen Begründung versehenen Übertragungsersuchen nicht entgegen.

3. Ein Übertragungsersuchen ist auch dann unzulässig, wenn es eindeutig unbegründet ist, weil es nicht auf neuen Begründungen als denen beruht, die bereits in einer Entscheidung bewertet wurden, mit der ein Ersuchen eines Mitangeklagten in demselben Verfahren oder eines anderen Angeklagten in einem getrennten Verfahren abgelehnt oder für unzulässig befunden wurde.

4. Ein Ersuchen, das aus anderen Gründen als offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig befunden wurde, kann jederzeit neu gestellt werden.“

11. Das Verzeichnis der Gerichte, an die eine Übertragung angeordnet werden kann, wird gesetzlich festgelegt.

12. In dem Gesetz ist seine sofortige Geltung auch für alle bereits laufenden Verfahren verfügt.

C. Wirkungen des Gesetzes

13. Das Cirami-Gesetz sieht eine automatische Aussetzung des Verfahrens vor, wenn an den Kassationshof ein Übertragungersuchen wegen legitimen Verdachts gerichtet wird, während früher nur die Urteilsverkündung ausgesetzt wurde.

14. Das Übertragungersuchen kann von dem Angeklagten oder der Staatsanwaltschaft gestellt werden. Seit dem In-Kraft-Treten hat die Staatsanwaltschaft noch in keinem Fall davon Gebrauch gemacht.

15. Das Gesetz ist sehr ungenau formuliert und lässt einen großen Ermessensspielraum. Darüber hinaus unterstreicht die Opposition, dass das Geltendmachen örtlicher Gegebenheiten etwas überholt ist, wo doch alle Sachverhalte überall gleichzeitig bekannt sind.

16. Die Ablehnung **eines** Richters ist noch möglich, aber das Mittel des legitimen Verdachts beschädigt den guten Ruf des ganzen Gerichts, also der Richterschaft. Unter dem Strich wird dem rechtmäßigen Richter die Angelegenheit aus der Hand genommen.

17. Die Zahl der Ersuchen um Übertragung wegen legitimen Verdachts ist unbegrenzt. Es genügt, weitere Gründe geltend zu machen. Sie können mit schon vorher bekannten, aber noch nicht angesprochenen Sachverhalten zusammenhängen.

18. Die automatische Aussetzung des Verfahrens kann mit der Annullierung bestimmter Rechtsgeschäfte verbunden sein.

19. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass bei einer Änderung der Zusammensetzung eines Gerichts alle bei ihm anhängigen ausgesetzten Verfahren von vorne beginnen müssen. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts stand dies bei dem Mailänder Verfahren, das seit mehreren Jahren (genau dreieinhalb Jahren) läuft und in dem einer der Richter bekanntermaßen am 9. Januar 2004 versetzt werden sollte, kurz bevor. Mit dem Gesetz lassen sich, wenn es zur Verzögerung genutzt wird, Verfahren unbegrenzt lange und, wie wir gesehen haben, sogar bis zum Eintreten der Verjährung aussetzen, wozu es auch dann kommen kann, wenn der Kassationshof keine Übertragung anordnet. Bei dem Kassationshof gingen von Januar bis zum 20. Oktober 147 Ersuchen ein, von denen er 137 für offensichtlich unzulässig befand.

20. Am 27. Oktober 2003, einen Tag vor meinem Besuch, erklärte der Kassationshof Herrn Previtis soundsovieltes Ersuchen um Übertragung wegen legitimen Verdachts nicht für offensichtlich unzulässig.

21. Es sei darauf verwiesen, dass durch ein am 18. Juni 2003 angenommenes neues Gesetz die Verfassung geändert und den Inhabern der fünf höchsten Staatsämter, darunter auch dem Ministerpräsidenten, Immunität gewährt wurde. Demzufolge wurden die Verfahren gegen Berlusconi für die Dauer seiner Amtszeit ausgesetzt. Mit Entscheidung von 13. Januar 2004 erklärte der italienische Verfassungsgerichtshof dieses Gesetz jedoch für verfassungswidrig, da es dem Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz zuwiderlaufe.

D. Auswirkungen des Gesetzes auf das Funktionieren der Justiz

22. Das Gesetz hat verschiedene Folgewirkungen für das Funktionieren der Justiz, zuerst einmal in der Form, dass Verfahren endlos hinausgezögert werden, sogar bis zu dem Zeitpunkt, wo, wie oben angegeben, wegen Verjährung kein Urteil mehr zustande kommt.

23. Die zweite Wirkung ist die Überlastung des Kassationshofs, dessen siebte Kammer für Ersuchen wegen legitimen Verdachts zuständig ist. Wird das Ersuchen nicht für unzulässig erklärt, treffen die verbundenen Kammern die Sachentscheidung. Da jährlich gut 50 000 Strafsachen an den Kassationshof weitergeleitet werden und wegen unangemessen langer Verfahrensdauer wiederholt Urteile gegen Italien ergangen sind, führt das hier erörterte Gesetz eindeutig zu einer weiteren Verschlechterung der Lage.

24. Es lässt außerdem Argwohn in Bezug auf die Rechtschaffenheit der Richterschaft als ganzer aufkommen und weckt das Misstrauen der Öffentlichkeit und aller Rechtssubjekte. Eine weitere Zuspitzung bewirken Berlusconi bei zahlreichen Gelegenheiten wiederholten Aussagen, insbesondere nach dem Ersuchen von Januar 2003 um Verlegung des gegen ihn laufenden Mailänder Verfahrens, ein Ersuchen, das von dem Kassationshof für offensichtlich unzulässig befunden wurde. Er bezeichnete die Richter als verrückt und sprach Drohungen in Bezug auf ihre Karriere aus.

25. Es wirkt sich ferner so aus, dass es das Gericht, das seine Zuständigkeit rechtmäßig wahrnimmt, dazu zwingt, auf diese zu verzichten, was der Verfassung zuwiderläuft, der zufolge niemand sich einem Verfahren vor seinem rechtmäßigen Richter entziehen darf.

26. Das Cirami-Gesetz gilt wie jedes Gesetz für jedermann, worauf die Mitglieder der Regierungspartei hingewiesen haben, während die Opposition anmerkt, es sei hauptsächlich auf Angeklagte zugeschnitten, dies sich leisten könnten, jahrelang Anwälte zu bezahlen, was auf die meisten einfachen Bürger nicht zutrefte. In dem Gesetz wird somit der Beginn einer Diskriminierung zugunsten bestimmter Personen gesehen, und uns wurde gesagt, seiner bedienten sich vorwiegend Politiker und Mafiamitglieder.

27. Es ergeben sich somit einige äußerst gravierende Folgen für eine Reihe allgemeiner Rechtsprinzipien wie die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, besonders wenn es zur Straffreiheit wegen Verjährung kommen kann, von Nebeneffekten für den guten Ruf der Gerichte und Verfahrensverzögerungen ganz zu schweigen.

28. Die Frage der Rückwirkung des Gesetzes ist ebenfalls problematisch, auch wenn viele meiner Gesprächspartner dies in Übereinstimmung mit der italienischen Praxis sehen. Ich habe dabei meine Zweifel und sähe gerne einen überzeugenden Beleg dafür, dass dies nicht den allgemein anerkannten Grundsätzen der nicht rückwirkenden Kraft der Gesetze zuwiderläuft.

E. Auswirkungen des Gesetzes auf die Gewaltenteilung

29. Der Gesetzentwurf wurde von einem Berlusconi nahe stehenden Senator eingebracht und von seinen Anwälten, die Parlamentsabgeordnete sind, unterstützt. Dadurch verhärtete sich ein bereits bestehender Gegensatz zwischen der Exekutive und der Judikatur, der einige Abgeordnete der Regierungsmehrheit sogar den Status einer staatlichen Gewalt absprechen, weil sie in ihr lediglich ein Verwaltungsorgan sehen, das darum auch den Weisungen der Exekutive unterliegt.

30. Die Opposition unterstreicht, dass die Legislative als Instrument genutzt wurde, um zu einer für die Exekutive vorteilhaften Situation zu gelangen. Sie merkt an, dass die Anwälte von Berlusconi und Previti auch dem Senat angehören, in dem einer von ihnen dem Rechtsausschuss vorsitzt, beziehungsweise im Abgeordnetenhaus sitzen. Die betreffenden Parlamentarier lassen sich gelegentlich auch zu herabsetzenden Bemerkungen über Richter und Staatsanwälte hinreißen.

31. Richtern und Staatsanwälten wird Politisierung vorgeworfen, obwohl ihnen jede politische Tätigkeit untersagt ist und die Unparteilichkeit der Richterschaft gesetzlich vorgeschrieben ist.

32. Ein erwähnter Punkt, der ebenfalls die dem Gesetz zugrunde liegenden Motive beleuchtet, ist der Umstand, dass 1993 die parlamentarische Immunität gegenüber einer Strafverfolgung aufgehoben wurde, was als Ungleichgewicht zugunsten der Richter und Staatsanwälte gesehen wurde. Andere nach dem Cirami-Gesetz verabschiedete Gesetze bestätigen die Stärkung der Machtstellung des Ministerpräsidenten.

F. Vorläufige Schlussfolgerungen

33. Das Cirami-Gesetz verdeutlicht eine generellere Situation, nämlich das Fehlen eines Gesetzes über das Gerichtswesen in seiner Gesamtheit, das in der Verfassung von 1948 vorgesehen ist, bisher aber nicht verabschiedet wurde, sodass weiterhin das Strafgesetzbuch von 1941 gilt, wobei *ad hoc* gesetzliche Änderungen oder Ergänzungen vorgenommen wurden. Das Cirami-Gesetz ist ein Beispiel dafür.

34. Das Gesetz bewirkt die automatische Aussetzung eines Verfahrens, nachdem dem Kassationshof ein Ersuchen vorgelegt worden ist, einen Fall wegen legitimen Verdachts einem anderen Gericht zu übertragen.

35. Übertragungersuchen unterliegen keiner Beschränkung. Es genügt, weitere Gründe anzuführen, darunter bereits bekannte, bisher aber noch nicht vorgebrachte Tatsachen.

36. Die Folge ist ein auf unbestimmte Zeit verzögertes Gerichtsverfahren, bei dem sogar eine Gerichtsentscheidung wegen Verjährung verhindert werden könnte.

37. Außerdem wird hierdurch der Verfahrensablauf weiter verlangsamt, wo doch Italien schon oft in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gerade wegen der Verfahrensdauer getadelt wurde.

38. Wenn der Kassationshof das Vorliegen eines legitimen Verdachts anerkennt, werden dem normalerweise zuständigen Gericht die Hände gebunden, was gegen die Verfassung verstößt. Es lässt sich sogar die Ansicht vertreten, die Angeklagten könnten sich ihre Richter selber aussuchen.

39. Das Gesetz untergräbt die Glaubwürdigkeit der Richterschaft ganz allgemein, da es sich anders als eine nur einen einzigen Richter betreffende Anfechtung auf das gesamte Gericht bezieht.

40. Es schadet dem Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, da nur Angeklagte, die jahrelang Anwälte bezahlen können, sich seiner bedienen können.

41. In ihm spiegelt sich ein gewisser Gegensatz zwischen der Exekutive und der Legislative einerseits und der Judikatur andererseits. Diese Situation wird durch Äußerungen von Politikern weiter verschärft, die Richtern schweres Fehlverhalten vorwerfen. Dass die Anwälte des Angeklagten zugleich Parlamentsabgeordnete sind, trägt nicht zu einer leidenschaftslosen Durchführung des parlamentarischen Verfahrens bei.

42. Es lassen sich folgende Empfehlungen aussprechen:

- Italien sollte sich endlich ein Gesetz über das Gerichtswesen geben, wie seine Verfassung es vorschreibt und dieses Gesetz sollte den beiden Grundsätzen der Unabhängigkeit der Gerichte und ihrer Mitglieder und der Gewaltenteilung Rechnung tragen.
- Darum sollte das Cirami-Gesetz aufgehoben werden.

- Die Empfehlungen des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen sollten ebenfalls so umgesetzt werden, wie sie in den beiden in der obigen Ziffer 4 erwähnten Dokumenten erscheinen und in denen es unter anderem um die Reform des Gerichtswesens, die den Ministerpräsidenten und seinen Geschäftspartner betreffenden Verfahren, die von den Gerichten verkündeten Urteile und die politischen Aktivitäten der Richter geht.
- Das Ministerkomitee sollte die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) anweisen, eine rechtsvergleichende Studie über eventuelle Gesetze zum legitimen Verdacht in anderen Mitgliedstaaten durchzuführen.

...