

Manuchehr Kudratov

Einführung der Institution des Ombudsmanns in der Republik Tadschikistan

I. Einleitung

„Die Zeit ist gekommen, um die Institution eines nationalen Menschenrechtsbeauftragten in der Republik Tadschikistan einzuführen“ sagte der Präsident der Republik Tadschikistan im Rahmen seiner jährlichen Botschaft an das Parlament am 30. April 2007¹. Schon am 6. März 2008 war das Gesetz „Über den Menschenrechtsbeauftragten in der Republik Tadschikistan“ (fortan: OmbG) von beiden Parlamentskammern verabschiedet worden; nach der Billigung durch den Präsidenten ist es in Kraft getreten.

Das zu Beginn des XIX. Jahrhunderts erstmalig in Schweden eingeführte Institut eines parlamentarischen Ombudsmanns² ist inzwischen in vielen Ländern eingeführt und soll die Beachtung der Menschenrechte und die Kontrolle der Tätigkeit der exekutiven Gewalt fördern. Eine erste Welle der Etablierung dieser Institution kann nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, der von massiven Verstößen gegen die Menschenrechte begleitet wurde, sowie nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems und dem Anfang des Demokratisierungsprozesses im postsowjetischen Raum beobachtet werden³. Die Republik Tadschikistan gehört nun zu den letzten Staaten der GUS, die ebenfalls das Institut eines Ombudsmanns einführen⁴.

Die Institution des Ombudsmanns soll den im Jahre 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien⁵ entsprechen: Hiernach sollen die nationalen Menschenrechtsinstitutionen über eine juristische Grundlage, einen klaren Auftrag, eine ausreichende Infrastruktur und eine ausreichende Finanzierung verfügen. Sie sollen gegenüber der Regierung unabhängig sowie pluralistisch zusammengesetzt sein. Die Zugänglichkeit der Institution vor allem für besonders schwache Gruppen soll gewährleistet werden. Inwieweit das neue tadschikische Gesetz und die Institution des Ombudsmanns in der Republik Tadschikistan den Pariser Prinzipien entsprechen, soll in dem vorliegenden Beitrag untersucht werden.

II. Gründe für die Einführung des Ombudsmanns

Das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten in der Republik Tadschikistan wird eingeführt, um die verfassungsmäßigen Garantien des staatlichen Schutzes von Menschenrechten und Grundfreiheiten⁶ und deren Befolgung und Beachtung durch die Staatsorga-

¹ Veröffentlicht im Internet unter <http://www.prezident.tj/rus/payomho2007.htm>.

² Sie hierzu ausführlicher *Bengt Wieslander*, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Stockholm, 1994.

³ Vgl. *Bashimov*, *Rossijskaja Justicija*, Nr. 6/2007, S. 68.

⁴ Länder ohne Ombudsmann verbleiben damit Weißrussland und Turkmenistan.

⁵ Resolution der UNO-Versammlung 48/134 von 20.12.1993, genannt „Pariser Prinzipien“ (<http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar48134.pdf>).

⁶ Dieser Oberbegriff enthält auch die bürgerlichen Rechte und Freiheiten.

ne, die Organe der kommunalen Selbstverwaltung, die Amtspersonen und Staatsbeamten zu stärken (Art. 1 OmbG). Laut Art. 3. Abs 2 OmbG werden die vorhandenen Mittel zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Tätigkeit des Menschenrechtsbeauftragten ergänzt, nicht abgeschafft; auch werden hierdurch keine neuen Kompetenzen der Staatsorgane, die den Schutz und die Wiederherstellung der verletzten Rechte gewährleisten, festgesetzt. Mit der Etablierung der Institution eines Ombudsmanns werden sowohl direkte als auch indirekte Ziele verfolgt, und zwar einerseits die Mitwirkung bei der Realisierung der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger in der Republik Tadschikistan, zum anderen die Erhöhung der Effektivität der staatlichen und der kommunalen Verwaltung.

Ein weiterer und zudem wichtiger Aspekt für die Einführung eines derartigen Amtes sind die Verpflichtungen, die die Republik Tadschikistan als Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen und der OSZE übernommen hat und die insbesondere aus den völkerrechtlichen Verträgen und speziellen Menschenrechtsabkommen, die von der Republik Tadschikistan ratifiziert wurden, herrühren⁷.

III. Anforderungen an den Ombudsmann

Zum Menschenrechtsbeauftragten kann jeder Bürger der Republik Tadschikistan ernannt werden, der das 35. Lebensjahr vollendet hat und über eine juristische Hochschulbildung sowie über hohe fachliche und moralische Eigenschaften verfügt (Art. 5 OmbG). Ein Parlamentsmandat, ein staatliches Amt oder eine sonstige Tätigkeit – mit Ausnahme einer Lehr-, wissenschaftlichen oder schöpferischen Tätigkeit – sind mit dem Amt des Menschenrechtsbeauftragten unvereinbar (Art. 9 Abs. 1 OmbG). Dasselbe gilt für eine politische Betätigung und die Mitgliedschaft in einer Partei oder einem gesellschaftlichen Verein, der politische Ziele verfolgt, die ihm ausdrücklich untersagt sind (Art. 9 Abs. 2. OmbG). Die Berufung des Menschenrechtsbeauftragten ist in den Massenmedien bekannt zu machen (Art. 7 Abs. 2 OmbG).

IV. Funktionen und Kompetenzen des Ombudsmanns

Zu den wichtigsten Befugnissen des Menschenrechtbeauftragten gehört es, dabei mitzuwirken, dass die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers beachtet werden. Auf die Wiederherstellung verletzter Rechte und Freiheiten hat er hinzuwirken. Ferner hat er sich für die Optimierung der Gesetzgebung der Republik Tadschikistan auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten einzusetzen. Auch die rechtliche Aufklärung der Bürger im Bereich der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers und die Beratung im Hinblick auf Formen und Instrumentarium des Menschen- und Bürgerrechtsschutzes fallen in seinen Aufgabenbereich. Im Inland soll er dabei mit allen staatlichen Organen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten zusammenarbeiten; auch auf internationaler Ebene hat er schließlich zur Entwicklung und Koordination des internationalen Menschenrechtsschutzes beizutragen (Art. 11 OmbG).

Mit dem Ziel, die verletzten Rechte und Freiheiten wiederherzustellen, kann sich der Menschenrechtsbeauftragte mit Beschwerden gegen Entscheidungen oder Handlungen

⁷ *Vladimir Sotirov*, Vertreter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in Tadschikistan in einem Interview mit der Deutsche Welle.

(Unterlassungen) von Staatsorganen, Organen der kommunalen Verwaltung und Amtspersonen befassen, sofern der Beschwerdeführer das Verwaltungshandeln zuvor auf gerichtlichem oder auf administrativem Wege gerügt hat und mit dem behördlichen Ergebnis nicht einverstanden ist (Art. 14 Abs. 1 OmbG). Der Menschenrechtsbeauftragte kann beim Verfassungsgericht eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Gesetze beantragen, wenn die Rechte und Freiheiten der Beschwerdeführer durch Gesetze der Republik Tadschikistan verletzt werden (Art. 21 OmbG). Gemäß Art. 14 OmbG darf der Menschenrechtsbeauftragte auf eigene Initiative Ermittlungen aufnehmen, wenn die betroffenen Personen nicht selbst die rechtlichen Schutzinstrumente ergreifen können, womit die Institution des Menschenrechtsbeauftragten gerade für die besonders schwachen Gruppen in der Gesellschaft nützlich ist.

Der Menschenrechtsbeauftragte hat das Gesetzesinitiativrecht und kann folglich bei Missständen die Änderung und Ergänzung vorschlagen und so auf diesem Wege versuchen, die Rechtsvorschriften in Einklang mit der Verfassung oder mit den in der Republik Tadschikistan in Kraft befindlichen Menschenrechtsverträgen zu bringen (Art. 22 Abs. 1 OmbG).

Um seiner Aufklärungspflicht nachzukommen kann der Menschenrechtsbeauftragte Informationen über die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers verbreiten, ein amtliches Publikationsorgan über Menschenrechte herausgeben sowie Vorschläge im Hinblick auf die Lehrpläne und Curricula der Schulen und Universitäten machen (Art. 23 OmbG). Einmal jährlich – spätestens im Februar – erstattet der Menschenrechtsbeauftragte über seine Tätigkeit und den Zustand der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Republik Tadschikistan Bericht gegenüber dem Staatspräsidenten, dem Parlament, der Regierung, dem Verfassungsgericht, dem Obersten Gericht, dem Obersten Wirtschaftsgericht und gegenüber dem Generalstaatsanwalt (Art. 24 OmbG). Neben diesem Jahresbericht kann der Menschenrechtsbeauftragte spezielle Berichte zu einzelnen Angelegenheiten der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten an die oben genannten Organe richten (Art. 25 OmbG). Die jährlichen Berichte müssen, die Spezialberichte dürfen veröffentlicht werden; letzteres liegt im Ermessen des Menschenrechtsbeauftragten.

V. Unabhängigkeit des Ombudsmanns

Die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeauftragten ist das wichtigste Charakteristikum seines rechtlichen Status und die Voraussetzung für eine effektive Arbeit. Die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeauftragten ist allerdings nicht in der Verfassung, sondern lediglich in Art. 3 OmbG verankert und damit grundsätzlich durch jedes spätere Parlamentsgesetz wieder einschränkbar. Der Menschenrechtsbeauftragte ist nach dieser Vorschrift bei der Ausübung seiner Befugnisse unabhängig und keinem staatlichen Organ, keinem Organ der kommunalen Verwaltung und keiner Amtsperson rechenschaftspflichtig.

Der Menschenrechtsbeauftragte wird vom Staatspräsidenten ernannt. Dieser bedarf hierfür zwar grundsätzlich der Zustimmung des Parlaments (Art. 4 OmbG). Die „Ernenntung“ durch den Präsidenten stellt jedoch die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeauftragten in Zweifel, da die Zustimmung des Parlaments als eine reine „Formalität“ anzusehen ist und die Entscheidung tatsächlich vom Präsidenten getroffen wird. Die Pariser Prinzipien kennen allerdings keine Anforderungen an die Ernennung des Menschen-

rechtsbeauftragten; auch ist die Ernennung des Menschenrechtsbeauftragten im Vergleich zur Praxis in anderen Staaten nicht unüblich⁸. In einem Land mit einer starken Präsidialregierung wie Tadschikistan kann dieser Umstand jedoch zu Intransparenz und einem undemokratischem Verfahren führen. Um Pluralität zu sichern und die gebotene demokratische Legitimation zu erhalten wäre es vorzuziehen, wenn dem Parlament die Kandidaten von verschiedenen Institutionen – dem Präsidenten, den politischen Parteien sowie von gesellschaftlichen Vereinen und Abgeordneten – vorgeschlagen würden und das Parlament eine echte Wahl treffen könnte. Mit einem solchen Verfahren könnte die Unabhängigkeit des Amtsinhabers gestärkt werden.

Politische Neutralität ist eine Voraussetzung für eine unabhängige und objektive Arbeit des Menschenrechtsbeauftragten. Der tadschikische Gesetzgeber hat daher jegliche politische Tätigkeit des Menschenrechtsbeauftragten verboten (Art. 9 Abs. 2 OmbG), denn diese könnte eine objektive Bearbeitung der Beschwerden gefährden.

Damit der Menschenrechtsbeauftragte seine Funktionen unabhängig und ungehindert erfüllen kann, muss er schließlich auch über ausreichende Finanzmittel und die erforderliche Infrastruktur verfügen. Die Tätigkeit des Menschenrechtsbeauftragten wird aus dem Staatshaushalt finanziert. Die Mittel, die für die Gewährleistung der Tätigkeit des Menschenrechtsbeauftragten notwendig sind, werden jedes Jahr als Einzeltitel im Haushalt ausgewiesen (Art. 34 OmbG). Die Tätigkeit des Menschenrechtsbeauftragten sichert ein speziell geschaffener Apparat. Letzterer unterstützt den Menschenrechtsbeauftragten in rechtlicher, organisatorischer, wissenschaftlich-analytischer Hinsicht, versorgt den Menschenrechtsbeauftragten mit Informationen und leistet diesem sonstige Dienste. Die Struktur des Arbeitsapparates und dessen Regelement sowie dessen strukturelle Unterabteilungen sind vom Menschenrechtsbeauftragten zu genehmigen. Der Menschenrechtsbeauftragte legt auch im Rahmen des vorgesehenen Kostenplans die Zahl seiner Mitarbeiter und den Stellenplan seines Arbeitsapparates fest. In Fragen, die mit der Führung des Arbeitsapparats verbunden sind, ist er befugt, Anordnungen zu erlassen (Art. 33 OmbG).

VI. Immunität des Ombudsmanns

Die Unabhängigkeit des Menschenrechtsbeauftragten wird durch seine Immunität abgesichert. Er darf nicht ohne Zustimmung des Organs, das ihn ernannt, festgehalten, verhaftet oder durchsucht werden, es sei denn, er wird auf frischer Tat am Tatort angetroffen. Der Menschenrechtsbeauftragte darf keiner Leibesvisitation unterzogen werden; eine Ausnahme wird aber für den Fall gemacht, dass diese Maßnahme zur Gewährleistung der Sicherheit anderer Personen durch Gesetz angeordnet ist. Die Unantastbarkeit des Menschenrechtsbeauftragten erstreckt sich auf seine Wohn- und Diensträume, sein Gepäck, auf die privaten und die Dienstfahrzeuge, die Korrespondenz, die von ihm verwendeten Kommunikationsmittel sowie auf die ihm gehörenden Dokumente.

⁸ Ebenso beispielsweise in Kasachstan, Irland und Zypern.

VII. Fazit

Die Etablierung der Institution eines Menschenrechtsbeauftragten ist ein notwendiger Schritt in Tadschikistan, einer Republik, die sich in einem Transformationsprozess befindet, da die Menschen- und Bürgerrechte noch immer nur ungenügend Beachtung finden, Korruption verbreitet und das Gerichtssystem ineffektiv ist. Trotz einzelner Abweichungen entspricht das Gesetz der Republik Tadschikistan über den Menschenrechtsbeauftragten grundsätzlich den Pariser Prinzipien. Der durch diese Institution geschaffene neue Mechanismus zum Schutz der Menschen- und Grundrechte eröffnet eine zusätzliche Möglichkeit zur Kontrolle der Verwaltung. Es bleibt damit zu hoffen, dass dieses Gesetz auch umgesetzt und diese Institution künftig einen Beitrag dazu leisten wird, die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte zu sichern, das Rechtsbewusstsein der Bürger und die Rechtskultur in Tadschikistan zu stärken und als wichtiger Bestandteil eines demokratischen Staates auch in Tadschikistan zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit beitragen wird.