

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo del Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

VARIA 18 (D)

Dr Vladimir SOTIROV

DIE ERRICHTUNG DES AMTS DES OMBUDSMANNES IN DER REPUBLIK BULGARIEN

EOI

Die Errichtung des Amtes des Ombudsmannes in der Republik Bulgarien

Dr. Vladimir SOTIROV

Leiter des Menschenrechtsbüros,
Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Bulgarien

Die Frage der Errichtung des Amtes des Ombudsmannes in der Republik Bulgarien bewegt die Öffentlichkeit schon seit sieben Jahren. In einer Zeit tiefgreifenden sozialen Wandels sollte diese Frage als wichtiges Element im Entwicklungsprozeß einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft, die auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufbaut, angesehen werden.

Die Frage, ob das Amt eines Ombudsmannes in Bulgarien errichtet werden sollte, wurde während der gesamten Dauer der Beratungen über die Verabschiedung einer neuen Verfassung erörtert. Die Verfassung, welche von der Nationalversammlung im Jahr 1991 verabschiedet wurde, sieht in der Präambel als höchste Grundwerte die Menschenrechte, Menschenwürde und den Schutz des einzelnen vor. Sie zählt auch die Grundrechte und Grundfreiheiten sowie die Mittel und Verfahren zu deren Schutz auf. Die Menschenrechtsbestimmungen der Verfassung sind vor bulgarischen Gerichten unmittelbar anwendbar (Artikel 5 Absatz 2 der Verfassung), d.h. daß sie auch ohne Durchführungsgesetze justiziabel sind.

Die Beobachtung und Anerkennung der Menschenrechte stellen verfassungsgesetzliche Verpflichtungen der Rechtsprechung als auch der nationalen und lokalen Verwaltungsbehörden dar. Der Schutz der Menschenrechte ist von den Gerichten von Amts wegen, somit ohne Vorlage einer förmlichen Beschwerde eines Klägers, wahrzunehmen. Das Prozeßrecht verlangt jedoch, daß bestimmte Arten von Menschenrechtsverletzungen dem Gericht von den Klägern zur Kenntnis gebracht werden müssen. Obwohl die Organe des Staates von Amts wegen verpflichtet sind, die Bürger vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, kann jeder Bürger, der in seinen Grundrechten verletzt zu sein erachtet, das Einschreiten des zuständigen Staatsorganes verlangen. Falls die Beschwerde des Bürgers nicht an die zuständige Behörde gerichtet wurde, ist sie auf dem Amtswege an diese weiterzuleiten.

Der Schutz der Menschenrechte ist in der Verfassung rechtlich garantiert. Jedoch trifft die Verfassung keine Vorkehrung betreffend die Errichtung einer bestimmten Institution zum Schutz der Menschenrechte, sei es in Form einer Kommission oder eines Ombudsmannes.

Artikel 56 der Verfassung stellt jedoch einen Ansatzpunkt dar. Diese Bestimmung normiert, daß "[j]edermann das Recht auf Verteidigung hat, falls seine Rechte oder rechtlichen Interessen verletzt oder gefährdet werden". Somit umfaßt das Grundrecht des Artikel 56 nicht nur Gerichtsverfahren, sondern auch außergerichtliche Mittel zum Schutz der Menschenrechte. Offensichtlich stellt das Gerichtsverfahren (Strafverfahren, Verwaltungsverfahren, Zivilverfahren) die Grundform des Schutzes der Menschenrechte dar; gemäß Artikel 56 hingegen hat "jedermann" (ein Begriff, der weiter gefaßt ist, als jener des "Bürgers", und somit Flüchtlinge, Gastarbeiter usw. einschließt) das Recht, vor staatlichen Behörden unter Beiziehung eines Verteidigers aufzutreten. Der Begriff "Verteidiger" ist auch umfassender als jener des "Rechtsanwaltes". Die Auslegung dieser Bestimmung zeigt auch, daß sie nicht nur eine Garantie der Grundrechte, sondern auch solcher Rechte, welche keine Grundrechte

darstellen, verkörpert. **Die Verfassung läßt daher die Möglichkeit zu, das Amt eines Ombudsmannes in Bulgarien zu errichten.**

Diese Frage war Gegenstand einer ausführlichen Diskussion im Rahmen eines **Arbeitstreffens zum Thema "Außergerichtliche Mittel zum Schutz der Menschenrechte"**, welches mit Unterstützung des Europarates in Sofia am 17. und 18. Dezember 1996 stattfand. Die zwei bedeutendsten, für Bulgarien in Frage kommenden, Varianten wurden erörtert: Die Errichtung eines Ombudsmannamtes oder die Errichtung einer Nationalen Menschenrechtskommission. Man kam zum Ergebnis, daß diese beiden Varianten sich gegenseitig ergänzten. Ein Vorschlag, welcher von einem an der Diskussion beteiligten Abgeordneten gemacht wurde, sah die Errichtung eines Amtes eines **Nationalen Menschenrechtsbeauftragten** vor, der vom Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen ernannt werden und mit diesem eng zusammenarbeiten sollte. Er schlug auch vor, ein Netzwerk derartiger Nationaler Menschenrechtsbeauftragter zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einzurichten. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Unterstützung bei den Teilnehmern.

Das Arbeitstreffen brachte jedoch kein endgültiges Ergebnis und diese zwei wichtigsten Möglichkeiten werden noch immer erwogen.

Es wird erwartet, daß während der kommenden Monate der Ministerrat auf dem Verordnungsweg eine Nationale Menschenrechtskommission mit einem beschränkten Aufgabenbereich errichten wird, welche den Kommissionen Frankreichs, Italiens, Norwegens bzw. der Niederlande nachempfunden ist.

Die wichtigste Frage stellt sich jedoch nach wie vor: Brauchen wir einen Ombudsmann in Bulgarien? Es gibt einige Argumente, welche für die Errichtung eines derartigen Amtes sprechen. Es ist offensichtlich, daß der Ombudsmann einen integralen Bestandteil der bürgerlichen Gesellschaft und ein Element direkter Demokratie und demokratischer Regierungsausübung darstellt. Der Ombudsmann stellt einen einzigartigen Mechanismus demokratischer Kontrolle über die Bürokratie dar und eine solche Einrichtung verfügt über gewisse Vorteile gegenüber anderen Kontrollmechanismen der Bürokratie. Der Ombudsmann trägt zur Humanisierung der Beziehungen zwischen der Regierung und den Bürgern bei und erhöht die persönliche Sicherheit, indem er willkürliche, unrichtige und säumige Handlungen der Verwaltung reduziert. Er könnte die Lösung von Problemen in Fällen, in welchen die Rechte und rechtlichen Interessen einzelner durch die Verwaltung verletzt werden, beschleunigen. Das könnte im Wege eines vereinfachten und für den einzelnen praktisch kostenlosen Verfahrens erfolgen. Der Ombudsmann bietet zusätzlichen Schutz für die Rechtsstellung der Menschen.

Um wirksam tätig zu sein, muß dem Ombudsmann eine zweckentsprechende Stellung in der politischen Struktur des Staates eingeräumt werden. Die Errichtung des Amtes des Ombudsmannbüros in jenen Staaten, die Transformationsprozesse durchlaufen, erfordert einen hohen Stellenwert dieses Amtes, damit es dem Druck unvermeidlicher politischer Angriffe widerstehen kann. Zugleich sollte die Unabhängigkeit des Ombudsmannes garantiert werden, d.h. es sollte sich um einen parlamentarischen Ombudsmann, und nicht um einen solchen der Exekutive handeln; ferner sollten Garantien existieren, welche seine Unabhängigkeit gewährleisten.

Die Erfahrungen anderer Staaten lehren, daß der Ombudsmann seine Aufgabe nur dann wirkungsvoll erfüllen kann, wenn das politische System die individuellen Rechte und Freiheiten

respektiert, die öffentliche Verwaltung gut funktioniert und ausreichende Kontrollmechanismen vorhanden sind, sodaß nur wenige Fehler der Selbstkontrolle entgehen und Inhaber öffentlicher Ämter sensibel auf die Offenlegung von Arroganz und schlechter Leistungen reagieren.

Bedauerlicherweise ist das Klima in Bulgarien, in dem der Ombudsmann seine Arbeit erbringen muß, weit von diesem Idealmodell entfernt. Es gibt viele Mängel, etwa die Unfähigkeit der Verwaltung, die Rechtsstaatlichkeit in der Praxis zu gewährleisten, die schlechte Gesetzestchnik, weil Gesetze oftmals auf überhastete Weise verabschiedet werden und permanenten Novellierungen und Ergänzungen unterliegen, die vom politischen Willen und den unmittelbaren Vorhaben der jeweiligen Mehrheit in der Nationalversammlung abhängig sind (Anlaßgesetzgebung); es kommt zu langen Verzögerungen bei der Vorlage wichtiger Gesetze, etwa jener, die den Aufbau der Gerichtsbarkeit bzw des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben, usw.

Es erscheint zweckmäßig, die Stellung und Aufgaben des Ombudsmanns in Bulgarien in der Reihe der verfassungsmäßigen Organe des Staates festzuschreiben. Das Amt sollte im politischen System und im Rechtssystem derart festgeschrieben werden, daß seine Unabhängigkeit und institutionelle Trennung von anderen Staatsorganen gewährleistet ist. Es sollte nicht einen Teil der "drei Staatsgewalten", nämlich der Gesetzgebung, der Exekutive oder der Gerichtsbarkeit, darstellen.

Bei einem Vergleich mit Europa kommt man zum Ergebnis, daß etwa die Hälfte der Ombudsmannämter auf einfachgesetzlicher Grundlage beruhen und somit die andere Hälfte verfassungsrechtlich abgesichert ist. **Unter Berücksichtigung der Lage in Bulgarien ist es am zielführendsten, ein derartiges Amt im Wege der Vorbereitung und Vorlage eines Gesetzesvorschlages zu errichten.**

Jedoch dürfte das nicht ausreichen. In Bulgarien müssen wir nicht nur das Amt errichten, sondern auch den Geist der Demokratisierung, der damit einhergeht, schaffen. Es ist notwendig, die demokratischen Elemente des Ombudsmannes - Freiheit, Vertrauen, persönliche Verantwortung und Sicherheit, Menschlichkeitsbewußtsein, Würde des einzelnen, Toleranz und Versöhnung, Objektivität, Gerechtigkeit, Verhältnismaßigkeit und Unparteilichkeit - zu verstehen. Es genügt nicht, das Amt zu errichten, mit den notwendigen Befugnissen und Aufgaben auszustatten, sondern angemessene Bedingungen für seine Tätigkeit zu schaffen.

Aufgrund der Ähnlichkeiten der Aufgaben mit Ombudsmännern in anderen Staaten ist es selbstverständlich, daß die Tätigkeit des bulgarischen Ombudsmann von den breiteren Maßstäben der Billigkeit und Gerechtigkeit geleitet sein sollte, damit er wirklich Einfluß in der bulgarischen Gesellschaft erlangt.

Einige der Bestimmungen, welche im Gesetzesentwurf zur Errichtung des Amtes des Ombudsmannes enthalten sind, erscheinen zur Erörterung geeignet. Die wichtigsten, welche das Ziel, die Kompetenzen, den Aufgabenbereich und die Untersuchungsmöglichkeiten zum Gegenstand haben, sind folgende:

1. Der Ombudsmann schützt die Rechte und Freiheiten sowie die rechtlichen Interessen der Bürger, die in der Verfassung und in den Gesetzen und Verordnungen der Republik Bulgarien festgeschrieben sind.

2. Der Ombudsmann ist für folgende Angelegenheiten zuständig, falls er eine Verletzung der Rechte und Freiheiten oder der rechtlichen Interessen eines Bürgers festgestellt hat:

- a) an die zuständigen Organe Empfehlungen mit dem Ziel zu richten, gesetzwidrige oder unfaire Handlungen von Behörden zu bereinigen oder nur damit die Dienstleistungen der Behörden verbessert werden;
- b) Mängel, Widersprüche und Schlupflöcher in Gesetzen oder anderen Rechtsakten aufzuzeigen und dementsprechend Empfehlungen betreffend die Auslegung, Novellierung oder Aufhebung der entsprechenden Rechtsakte sowie Empfehlungen betreffend neuer Gesetzgebungsakte abzugeben; solche Empfehlungen und Anregungen werden dem Präsidenten der Nationalversammlung, dem Bundeskanzler und den betroffenen Ministern unmittelbar übermittelt;
- c) eine Auskunft über jede Angelegenheit betreffend seine Tätigkeiten auf Aufforderung der Nationalversammlung abzugeben;
- d) Stellungnahmen betreffend Angelegenheiten, welche die Erfüllung seiner Pflichten zum Gegenstand haben, abzugeben;
- e) auf breiter Basis über (1) den Inhalt und die Bedeutung der Grundfreiheiten und Menschenrechte, (2) die Ziele seines Amtes und (3) die Zuständigkeit seines Amtes zu informieren.

3. In der Ausübung seiner Pflichten stehen dem Ombudsmann folgende Rechte zu:

- a) Untersuchungen und Ermittlungen, welche seiner Ansicht nach erforderlich oder zweckmäßig sind, ohne vorhergehende Aufforderung durchzuführen;
 - b) Beschwerden betreffend Handlungen, welche von oder im Auftrag einer Behörde oder von einem Organwalter in Ausübung der Hoheitsverwaltung vorgenommen wurden, zu untersuchen, wenn dabei die Verletzung von Menschenrechten, die Übertretung von Gesetzen, Verstöße gegen die Grundsätze ordentlicher Verwaltung oder des ordentlichen Verhaltens gegenüber dem von der Verwaltungshandlung Betroffenen behauptet werden; dies unter der Voraussetzung, daß die beschwerdeführende Person unmittelbar und persönlich von der Handlung, die Gegenstand der Beschwerde ist, betroffen ist;
 - c) zum Zweck der Inspektion, mit oder auch ohne Vorankündigung, jeden Handlungsort einer zentralen, regionalen oder lokalen Verwaltungsbehörde einem Lokalaugenschein zu unterziehen, einschließlich ziviler und militärischer Einrichtungen und Gefängnisse sowie jede Einrichtung, die seiner Prüfungsbefugnis unterliegt; die Organwalter dieser Organe zu befragen und von diesen die Mitteilung von Auskünften und Aushändigung von Dokumenten nach seinem Gutdünken zu verlangen;
 - d) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Diensten jene Lösungen zu erarbeiten, welche in angemessener Weise dazu dienen, die rechtlichen Interessen der Bürger zu gewährleisten und zur Verbesserung der Tätigkeit der Verwaltung beitragen.
- 4 (1). Der Ombudsmann hat Untersuchungen vorzunehmen, wenn er der Auffassung ist, daß diese notwendig sind, um mutmaßliche Mißwirtschaft bei der Tätigkeit von Behörden, zu deren Überprüfung er das Recht hat, aufzuklären.

Er hat insbesondere Handlungen der Verwaltung zu untersuchen, welche

- a) einem Gesetz oder einer Verordnung widersprechen könnten;
- b) unbillig, unfair oder unterdrückend sind bzw nicht mit der allgemeinen Verwaltungspraxis einer Behörde im Einklang stehen;
- c) mit einem Rechtsirrtum behaftet sind oder auf einer willkürlichen Tatsachenfeststellung beruhen;
- d) auf unlauteren Motiven oder auf unerheblichen Tatsachen beruhen;
- e) unklar oder nicht ausreichend begründet sind, falls eine Begründung abzugeben ist;
- f) in unwirksamer Weise vorgenommen wurden;
- g) auf andere Weise Anstoß erregen.

4 (2). Die Untersuchung wird mittels Auskunftsersuchen, Lokalaugenschein, Befragung der zur Aufklärung der Umstände erforderlichen Personen und der Aufnahme von Beweisen durchgeführt.

4 (3). In Fällen, die vertrauliche Daten zum Gegenstand haben, erfolgt die Erteilung von Auskünften an den Ombudsmann bzw der Zugang zu Akten entsprechend den Bestimmungen und Verfahren, welche in den einschlägigen Verordnungen zum Staatsschutz und zum Schutz behördlicher Daten vorgesehen sind.

4 (4). Nach Abschluß der Untersuchung hat der Ombudsmann die Einrichtung oder Körperschaft sowie die Beamten, deren Handlungen Gegenstand der Untersuchung waren, zu informieren und dem Beschwerdeführer die Ergebnisse mitzuteilen.

Die oben dargestellten Elemente stellen nur einen Teil der Bestimmungen dar, welche im Gesetzesentwurf zur Errichtung des Amtes des Ombudsmannes in Bulgarien aufgenommen werden sollten. Sie könnten jedoch als Grundlage für weitere Diskussionen in dieser wichtigen Frage dienen.

30. Mai 1997