

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **22.02.2019**

Data recenzji/Accepted: **11.05.2019**

Data publikacji/Published: **30.06.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: **10.5604/01.3001.0013.3581**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Andrzej Pogłódek*

Nr ORCID: **0000-0001-5549-283X**

INSTYTUCJA OMBUDSMANA W TURKMENISTANIE

WPROWADZENIE

Obecnie w wielu państwach istnieją niezależne organy, którym powierzone zostaje – czy to przez konstytucję, czy przez ustawy zwykłe – wykonywanie niektórych zadań państwa. Organom tym oddaje się te zadania, które powinny być wyłączone z gry politycznej, te których wykonywanie nie powinno podlegać zmianom wraz z koniunkturą polityczną. Utworzenie tego typu organów stanowi wyraz przekonania, że państwo posiada horyzont dłuższy niż kadencja, która wyznacza perspektywę polityki partyjnej. Są one zatem wyłączone z bezpośredniego uczestniczenia w bieżącej polityce, w którą angażuje się szczególnie władza ustawodawcza

* dr; Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

i wykonawcza. Organy te wykonują zazwyczaj zadania niemieszczące się w „kласycznym” wariacie zasady podziału władzy¹. Pojawienie się tych – obecnie, jak się wydaje, niezbędnych we współczesnym państwie organów – związane było z dążeniem do zapewnienia równowagi władzy oraz skutecznego wykonywania nowych zadań przez państwo. Wreszcie rozległość funkcji i zadań współczesnego państwa, ich niekiedy bardzo „techniczny” wymiar, wymagający specjalistycznej wiedzy, stanowił także powód pojawienia się takich jednostek. Organy niezależne są organami państwowymi, jednakże przyznawana jest im autonomia wobec władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Przy czym obecnie wyróżnić można dwa typy takich organów: konstytucyjne i ustawowe. Podstawą istnienia tych pierwszych jest konstytucja, a regulacją wtórną, uszczegóławiającą jej postanowienia, jest ustawa. Usunięcie tych organów wymaga zmiany konstytucji. Przesądzone jest też, że nie stanowią one części władzy wykonawczej. Organy te są zazwyczaj powoływane przez władzę ustawodawczą samodzielnie lub przez władzę ustawodawczą przy udziale głowy państwa. W przypadku drugiego typu organów podstawą ich istnienia jest ustawa. Mają one w związku z tym mniejsze gwarancje instytucjonalne swojej niezależności, mogą bowiem zostać zniesione przez większość parlamentarną. Zazwyczaj organy drugiego typu będą uznawane za część władzy wykonawczej.

Jednym z urzędów omawianego rodzaju jest urząd ombudsmena, stanowiący jeden z mechanizmów wewnątrzpaństwowej ochrony praw podstawowych². W przypadku Turkmenistanu urząd ombudsmena posiada umocowania w konstytucji. Ustrojodawca ograniczył się jednak tylko do wskazania organu wnoszącego kandydaturę na urząd ombudsmena³ (prezydent) oraz organu dokonującego jego wyboru (Medżlis)⁴. Urząd ombudsmena został utworzony na podstawie ustawy z 1 stycznia 2017 r. „O ombudsmanie”⁵. Jego powstanie zostało zapowiedziane przez prezydenta Gurbangulę Berdymuchamedowa na początku 2015 r., co związane

¹ Por. В.А. Михайловская, *Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей*, „Труды Института государства и права Российской академии наук” 2015, nr 2, s. 7-13.

² Urząd ombudsmena, którego korzenie sięgają początków XIX w., wywodzi się ze Szwecji. W praktyce jednak instytucja ta swoją „światową karierę” rozpoczęła w drugiej połowie ubiegłego wieku. Patrz szerzej: Д.Н. Волков, *Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире*, „Историческая и социально-образовательная мысль” 2015, nr 2, s. 111-114; tenże, *Исторический опыт становления института уполномоченных по правам человека*, „Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки” 2015, nr 3, s. 240-242; В.Г. Ищук, *Исторический анализ формирования института омбудсмана: отечественный и зарубежный опыт*, „Философия права” 2016, nr 3, s. 83-87.

³ W tekście konstytucji, inaczej niż w ustawie, urząd ten nosi nazwę: „Pełnomocnik Praw Człowieka w Turkmenistanie”.

⁴ Art. 81 pkt 17 w zw. z art. 81 pkt 8 Konstytucji Turkmenistanu (Конституция Туркменистана. от 18 мая 1992 года № 691-XII, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=89543 (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018]).

⁵ Закон Туркменистана 23 ноября 2016 года № 476-V „Об Омбудсмене”, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=91490 (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018]; В Туркмении вступил в силу закон об омбудсмене, <https://ria.ru/world/20170101/1485062760.html> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018].

było z prowadzonymi wówczas pracami nad zmianami konstytucyjnymi⁶. Ustawodawca – podobnie jak w innych krajach, które wprowadzały ten urząd do swojego systemu instytucjonalnego – uzasadnił to potrzebą stworzenia gwarancji ochrony przez państwo praw i wolności człowieka i obywatela oraz zapewnienia przestrzegania ich przez władzę publiczną. Jednocześnie wyraźnie wskazano, że instytucja ombudsmiana stanowi uzupełnienie istniejącego w Turkmenistanie systemu ochrony praw człowieka⁷. Ustawodawca wskazał też, że zasadami działalności urzędu ombudsmiana są: niezależność, praworządność, bezstronność, dostępność, poufność informacji, niedyskryminacja, prymat praw i wolności człowieka i obywatela, sprawiedliwość, obiektywność i jawność⁸.

Ombudsman wykonuje swoje zadania za pomocą aparatu ombudsmiana. Oprócz tego może utworzyć swoje przedstawicielstwa regionalne⁹. Ombudsman wydaje zarządzenia w sprawach związanych ze sprawowaniem kierownictwa nad aparatem i instytucjami regionalnymi¹⁰. Przy ombudsmanie działa też rada ekspercka, powoływana spośród osób posiadających niezbędną wiedzę w obszarze praw i wolności człowieka i obywatela. Statut rady eksperckiej jest zatwierdzany przez ombudsmiana¹¹. Urzędowi ombudsmiana ustawodawca zagwarantował też autonomię budżetową. Uprawniony jest on do samodzielnego przygotowania i wykonywania swojego budżetu. Oprócz środków budżetowych finansowanie działalności ombudsmiana i jego aparatu może być dodatkowo zapewniane ze środków otrzymanych od państw obcych i organizacji międzynarodowych na podstawie umów (porozumień) zawartych przez Turkmenistan, a także z innych źródeł niezakazanych przez ustawodawstwo¹².

TRYB WYBORU I STATUS PRAWNY OMBUDSMANA (ZASTĘPCY OMBUDSMANA)

Ombudsman jest wybierany przez Medžlis spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez prezydenta w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów ustanowionej liczby deputowanych. Na ombudsmiana może być wybrany obywatel

⁶ Президент: Туркмении нужен омбудсмен против произвола чиновников, <https://ria.ru/world/20150116/1042802050.html?inj=1> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018]; Новая конституция Туркмении: „косметический” омбудсмен и пожизненный президент, <https://www.dw.com/ru/новая-конституция-туркмении-косметический-омбудсмен-и-пожизненный-президент/a-19563358> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018]; Реформа конституции по-туркменски: изменения без возражений, <https://www.dw.com/ru/реформа-конституции-по-туркменски-изменения-без-возражений/a-19082597> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018]; K. Aliyeva, *Ombudsman institution to appear in Turkmenistan*, <https://www.azernews.az/region/109042.html> (j. angielski) [dostęp: 10.09.2018].

⁷ Art. 1 ustawy z 1 stycznia 2017 r. „O ombudsmanie”.

⁸ Ibidem, art. 12, 1, 14.

⁹ Ibidem, art. 41, 45.

¹⁰ Ibidem, art. 42.

¹¹ Ibidem, art. 44.

¹² Ibidem, art. 43.

Turkmenistanu mający co najmniej czterdzieści lat, o wysokich cechach moralnych, posiadający wykształcenie wyższe i doświadczenie w obszarze ochrony praw człowieka, władający językiem państwowym oraz w ciągu ostatnich dziesięciu lat stale mieszkający i pracujący w Turkmenistanie. Prezydent przedstawia Medżlisowi kandydatury nie później niż na miesiąc przed upływem kadencji urzędującego ombudsmiana. Jeśli Medżlis nie dokona wyboru ombudsmiana spośród przedstawionych kandydatur, prezydent w ciągu piętnastu dni przedstawia Medżlisowi kandydatury trzech innych osób¹³. W przypadku wyboru ombudsmiana składa on w dniu wyboru przysięgę na posiedzeniu Medżlisu¹⁴. Ombudsman jest wybierany na pięcioletnią kadencję. Nie można pełnić tego urzędu więcej niż dwie kadencje z rzędu. Bieg kadencji ombudsmiana rozpoczyna się w momencie, w którym przystępuje on do wykonywania swoich uprawnień. Uprawnienia ombudsmiana kończą się wraz z upływem kadencji, a także w przypadku przedterminowego zakończenia sprawowania urzędu lub w razie jego śmierci¹⁵. Ustawodawca przesądził, że sprawowanie urzędu rozpoczyna się z momentem złożenia przysięgi¹⁶. Uczestniczenie władzy ustawodawczej w powoływaniu ombudsmiana należy ocenić pozytywnie, jednakże większość wymagana do wyboru ombudsmiana powinna być większością kwalifikowaną. Pierwszy w historii Turkmenistanu ombudsman został wybrany 20 marca 2017 r., a została nim deputowana Medżlisu Jazdursun Gurbannazarowa¹⁷.

Zagwarantowaniu niezależności ombudsmiana służyć ma przyznanie mu immunitetu formalnego. Ombudsman nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, orzekanej w trybie sądowym, nie może zostać zatrzymany, aresztowany, poddany przeszukaniu i rewizji osobistej bez zgody Medżlisu. Nietykalność ombudsmiana rozciąga się na jego pomieszczenia mieszkaniowe i służbowe, bagaż, transport osobisty i służbowy, korespondencję i dokumenty służbowe, wykorzystywane przez niego środki łączności. Przeprowadzenie w stosunku do ombudsmiana przeszukania i zabezpieczenia, podsłuchiwanie rozmów i rewizja osobista, a także kontrola korespondencji, rzeczy i dokumentów mogą nastąpić tylko za zgodą prokuratora generalnego. Przewidziano również, że postępowanie karne przeciwko ombudsmanowi (zastępcy ombudsmiana) może wszcząć wyłącznie prokurator generalny, proces zaś odbywa się przed Sądem Najwyższym. Ombudsman (zastępca ombudsmiana) ma prawo odmowy składania zeznań w charakterze świadka w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych odnośnie do informacji, które poznał

¹³ Ibidem, art. 4, 5.

¹⁴ „Ja (nazwisko, imię i patronimik), obejmując urząd, ślubuję bronić praw i wolności człowieka i obywatela, wykonywać powierzone mi obowiązki sumiennie, niezależnie, bezstronnie, w interesach człowieka, kierując się konstytucją i ustawami Turkmenistanu”.

¹⁵ Ibidem, art. 7.

¹⁶ Ibidem, art. 6.

¹⁷ Парламент Туркмении збрал первого в истории страны омбудсмана, <https://ria.ru/world/20170320/1490446263.html> (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018].

w procesie sprawowania swoich uprawnień¹⁸. Drugą po immunitecie gwarancją niezależności ombudsmana są ustanowione w ustawie zakazy łączenia pełnienia tego urzędu ze sprawowaniem mandatu deputowanego Medżlisu, członka lokalnych organów przedstawicielskich i organów samorządu lokalnego; ombudsman nie może też zajmować się inną działalnością, z wyłączeniem działalności naukowej, pedagogicznej i twórczej. Podobnie nie może prowadzić działalności politycznej ani być członkiem partii politycznej lub innego zrzeszenia społecznego posiadającego cele polityczne. W ciągu miesiąca od dnia wyboru ombudsman ma obowiązek zakończyć działalność niepołączalną ze swoim statusem. Jeśli w tym terminie tego nie uczyni, jego kadencja wygasa i Medżlis wybiera nowego ombudsmana¹⁹.

Funkcję gwarancyjną spełnia też ograniczenie liczby sytuacji, w których Medżlis zwykłą większością głosów ustanowionej liczby deputowanych może stwierdzić przedterminowe zakończenie kadencji ombudsmana. Może to się stać w następujących przypadkach: a) złożenie oświadczenia o rezygnacji urzędu; b) stan zdrowia przeszkadzający w wykonywaniu obowiązków urzędowych w zgodzie z opinią medyczną; c) uprawomocnienie się skazującego wyroku sądu; d) uprawomocnienie się decyzji sądu o ograniczeniu lub pozbawieniu zdolności do czynności prawnych, uznaniu za przepadłego bez wieści lub zmarłego; e) utrata obywatelstwa Turkmenistanu; f) wybór lub powołanie na urząd, którego zajmowanie zgodnie z ustawą jest niepołączalne z urzędem ombudsmana; g) poważne naruszenie obowiązków urzędowych, dokonanie postępów niepołączalnych z piastowaniem zajmowanego urzędu; h) wyjazd na stałe poza granice kraju²⁰. Podobnie jak w przypadku wyboru zasadne byłoby przyjęcie w przypadku przesłanki przewidzianej w lit. G, która jako jedyna nosi charakter oceny – wymogu większości kwalifikowanej w Medżlisie.

Niezależne sprawowanie urzędu wymaga też zapewnienia ombudsmanowi niezbędnych gwarancji socjalnych. W tym względzie ustawodawca przewidział, że ombudsman jest w zakresie uposażenia oraz innych świadczeń zrównany z wyższymi urzędnikami państwowymi²¹. Oprócz tego okres sprawowania urzędu ombudsmana jest włączany do ogólnego stażu pracy i okresu służby dającego prawo do otrzymania kolejnego stopnia wojskowego lub specjalnego lub rangi klasowej. Po zakończeniu kadencji ombudsman ma też prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko, a w przypadku braku takiej możliwości, za jego zgodą, proponuje mu się inne, równorzędne stanowisko²².

Ustawodawca przewidział, że ombudsman ma zastępców, którzy są wybierani na pięcioletnią kadencję przez Medżlis na wniosek ombudsmana. W dniu wybo-

¹⁸ Ibidem, art. 11.

¹⁹ Ibidem, art. 10.

²⁰ Ibidem, art. 9.

²¹ Ibidem, art. 16.

²² Ibidem, art. 15.

ru składają oni przysięgę tej samej treści co przysięga ombudsmana na posiedzeniu Medżlisu. Mogą też zostać odwołani przez parlament na jego wniosek. Okres kadencji zastępcy ombudsmana rozpoczyna się w momencie, kiedy przystąpi on do wykonywania swoich uprawnień. Obowiązki urzędowe zastępcy ombudsmana określane są przez ombudsmana. W przypadku przedterminowego zakończenia sprawowania urzędu lub śmierci ombudsmana do czasu wyboru nowego ombudsmana jego obowiązki wykonuje zastępca ombudsmana i na ten okres rozciągają się na niego gwarancje przewidziane dla ombudsmana²³. Ustawa „O ombudsmanie” przewiduje wobec zastępców ombudsmana te same podstawy przedterminowego zakończenia sprawowania urzędu, te same ograniczenia związane z niepołączalnością oraz ten sam zakres immunitetu co w przypadku ombudsmana.

KOMPETENCJE OMBUDSMANA

Do zadań ombudsmana należy: a) przestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela; 2) przywrócenie naruszonych praw i wolności człowieka i obywatela; 3) ratyfikacja umów międzynarodowych w obszarze praw człowieka; 4) ulepszanie ustawodawstwa Turkmenistanu w obszarze praw i wolności człowieka i obywatela; 5) edukacja prawna obywateli w obszarze ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, form i metod ich ochrony; 6) współdziałanie z organami państwowymi Turkmenistanu w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela; 7) rozwijanie i koordynacja współpracy międzynarodowej w obszarze praw i wolności człowieka i obywatela; 8) rozpatrywanie skarg na naruszenie praw podstawowych. Ombudsman udziela pomocy w zakresie ochrony praw podstawowych obywatelom Turkmenistanu niezależnie od miejsca ich pobytu, a w przypadku obcokrajowców i apatrydów – tym, którzy przebywają w Turkmenistanie w sprawach związanych z organami władzy państwowej, samorządu lokalnego i ich osobami urzędowymi²⁴. W celu stwierdzenia naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela ombudsman w granicach swoich kompetencji sprawdza informacje o faktach naruszenia praw i wolności człowieka zarówno na podstawie wpływających wniosków, jak i z własnej inicjatywy, jeśli dowiedział się o tych naruszeniach ze źródeł oficjalnych lub środków masowego przekazu.

W celu wykonywania swoich funkcji ombudsman zbiera i analizuje informacje otrzymane od organów władzy państwowej, samorządu lokalnego, przedsiębiorstw, instytucji i organizacji niezależnie od ich form organizacyjno-prawnych i form własności, obywateli, środków masowego przekazu²⁵. Przyznano mu też prawo: a) wizytowania, bez przeszkód i uprzedniego zawiadomienia, organów władzy publicznej, organów samorządu lokalnego, instytucji i organizacji niezależnie od

²³ Ibidem, art. 8.

²⁴ Ibidem, art. 2.

²⁵ Ibidem, art. 19.

ich form organizacyjno-prawnych i formy własności, poprawczych i innych wyspecjalizowanych instytucji miejsc tymczasowego aresztowania, obiektów należących do Sił Zbrojnych – i przeprowadzania w nich samodzielnie lub wspólnie z kompetentnymi organami władzy publicznej kontroli ich działalności; b) występowania i otrzymywania od kierowników podmiotów wymienionych w lit. a niezbędnych dokumentów, materiałów i innych informacji i ich objaśnień; c) zlecenia organom państwowym i/lub jednostkom naukowym przeprowadzenia badań eksperckich w sprawach podlegających wyjaśnieniu; d) zwracania się do uprawnionych podmiotów z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub administracyjnego albo sprawy karnej wobec funkcjonariusza publicznego naruszającego prawa i wolności człowieka. Przedstawiony katalog nie jest zamknięty, bowiem ombudsman wykonuje też inne uprawnienia przewidziane w obowiązującym prawie. Dostęp ombudsmiana do informacji związanych z tajemnicą państwową i służbową odbywa się w trybie określonym przez obowiązujące ustawodawstwo. Wprowadzenie na terytorium Turkmenistanu lub na jego niektórych częściach reżimu stanu nadzwyczajnego lub wojennego nie pociąga za sobą ograniczenia uprawnień ombudsmiana, a także nie zawiesza i nie kończy jego działalności²⁶. Przyznane uprawnienia czynią więc z ombudsmiana jeden z organów „władzy kontrolnej”²⁷.

ROLA OMBUDSMANA W OBSZARZE PRZYWRÓCENIA NARUSZONYCH PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA I OBYWATELA

Ombudsman rozpatruje skargi na decyzje (bezczyność) organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego i ich osób urzędowych naruszające prawa, wolności i interesy prawne obywateli Turkmenistanu i przebywających na obszarze Turkmenistanu obcych obywateli i bezpaństwowców i ma prawo przeprowadzić w tej kwestii kontrolę. Złożenie skargi jest możliwe, jeśli wcześniej wnioskodawca zaskarżał takie decyzje (bezczyność) w trybie sądowym lub administracyjnym, jednak nie zgadza się z decyzjami przyjętymi w wyniku rozpatrzenia jego skargi. Wskazuje to wyraźnie na subsydiarny charakter pomocy udzielanej przez ombudsmiana. Przy występowaniu do ombudsmiana nie dopuszcza się przywilejów lub ograniczeń ze względu na narodowość, kolor skóry, pochodzenie, sytuację majątkową lub urzędową, miejsce zamieszkania, język, stosunek do religii, przekonania polityczne, przynależność partyjną lub brak przynależności do jakiegokolwiek partii. Skarga do ombudsmiana może zostać złożona zarówno przez samego pokrzywdzonego (pokrzywdzonych), jak też za jego (ich) zgodą przez inną osobę²⁸.

²⁶ Ibidem, art. 18.

²⁷ С.А. Косинов, *Омбудсмен як інститут контролю за владою*, „Теорія і практика правознавства” 2015, Вип. 1, s. 1-12.

²⁸ Ibidem, art. 21 ust. 1-2.

Skarga do ombudsmana może zostać złożona przed upływem dwunastu miesięcy od powzięcia przez uprawnionego wiedzy o naruszeniu jego praw i wolności lub od wydania w jego sprawie ostatecznej decyzji, jeśli wnioskodawca wykorzystywał inne środki ochrony swoich praw i wolności, jednak nie jest zadowolony z przyjętych decyzji. W przypadku istnienia ważnych przyczyn ombudsman ma prawo przedłużyć termin na złożenie skargi o nie więcej niż sześć miesięcy. Skargi kierowane przez osoby przebywające w izbach zatrzymań lub aresztach śledczych, więzieniach, zakładach poprawczych i innych wyspecjalizowanych instytucjach nie podlegają cenzurze i są przesyłane ombudsmanowi w ciągu dwudziestu czterech godzin²⁹.

W skardze muszą być zawarte: nazwisko, imię, patronimik, osobisty podpis wnioskodawcy i jego adres, nazwa przedsiębiorstwa, instytucji, organizacji, nazwisko, imię, patronimik osoby urzędowej, której działania (bezczyнность) są przedmiotem skargi, przedstawienie istoty działania lub bezczynności naruszającej w opinii wnioskodawcy jego prawa. Do skargi załącza się także dokumenty i inne dowody potwierdzające stanowisko wnioskodawcy. W przypadku skargi wnoszonej ustnie pracownik aparatu ombudsmana zapisuje treść skargi i wymienione dane na specjalnym formularzu. Skargę w interesie osoby prawnej, której prawa zostały naruszone, składa jej reprezentant prawny³⁰. Ombudsman nie rozpatruje skargi, w której nie wskazano nazwiska i miejsca zamieszkania autora, a także skargi niepodpisanej. Skarga składana do ombudsmana nie podlega opłacie państwowej³¹. Skarga złożona do ombudsmana może zostać wycofana przez wnioskodawcę lub jego reprezentanta prawnego. Złożenie skargi do ombudsmana nie stanowi przeszkody, aby zwrócić się do sądu. Ombudsman nie rozpatruje spraw należących do kompetencji sądu³².

Skargi są rozpatrywane przez ombudsmana w terminie nie dłuższym niż piętnaście dni, a te, które wymagają dodatkowego sprawdzenia – nie później niż miesiąc od dnia ich wpłynięcia. Jeśli dla rozpatrzenia skargi niezbędne jest przeprowadzenie specjalnej kontroli, termin ten może być wydłużony przez ombudsmana, przy czym ogólny termin rozpatrzenia skargi nie może przekraczać czterdziestu pięciu dni³³. Postępowanie ze skargami prowadzone jest w języku turkmeńskim. Wnioskodawca ma jednak prawo zwrócić się do ombudsmana w innym języku, przy czym wtedy odpowiedź udzielana jest w języku turkmeńskim wraz z tłumaczeniem na język, w którym skargę złożyła osoba uprawniona³⁴.

Ombudsman po otrzymaniu skargi wydaje decyzję: a) o przyjęciu skargi do rozpatrzenia, jeśli odpowiada ona wymogom trybu i terminu jej złożenia oraz treści; b) o odmowie jej przyjęcia do rozpatrzenia, jeśli nie odpowiada wymogom trybu i termi-

²⁹ Ibidem, art. 22 ust. 1-3.

³⁰ Ibidem, art. 24.

³¹ Ibidem, art. 21 ust. 3 i 7.

³² Ibidem, art. 21 ust. 4-6.

³³ Ibidem, art. 23.

³⁴ Ibidem, art. 25.

nu jej złożenia oraz treści; c) o wyjaśnieniu wnioskodawcy prawnych środków ochrony jego praw i wolności. O decyzji wydanej w związku ze skargą i o jej uzasadnieniu ombudsman powiadamia wnioskodawcę w ciągu pięciu dni. Decyzja o przyjęciu skargi wydana przez ombudsmana nie podlega zaskarżeniu³⁵. Przyjąwszy skargę do rozpatrzenia, ombudsman ma prawo zwrócić się w celu otrzymania pomocy w jej sprawdzeniu do kompetentnych organów państwowych, organów samorządu lokalnego i funkcjonariuszy publicznych z wyjątkiem tych, których decyzja czy działanie (bezczynność) jest przedmiotem skargi wnioskodawcy. O wynikach kontroli i podjętych środkach w związku z ujawnionym naruszeniem praw wnioskodawcy ombudsman musi być powiadomiony w określonym przez siebie terminie³⁶. Skarga złożona powtórnie po jej rozpatrzeniu przez ombudsmana nie podlega rozpatrzeniu, z wyjątkiem przypadku wskazania nowych okoliczności lub przedstawienia nowych faktów³⁷.

W przypadku stwierdzenia naruszenia praw podstawowych ombudsman przekazuje podmiotowi (urzędnikowi), którego działania (bezczynność) naruszają prawa i wolności człowieka, swoją rekomendację, zawierającą wnioski dotyczące podjęcia niezbędnych środków dla niezwłocznego przywrócenia naruszonych praw i wolności człowieka. Podobnie w przypadku osoby urzędowej naruszającej prawa i wolności człowieka – zwraca się do uprawnionego organu – o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub administracyjnego albo sprawy karnej. Podmiot (urzędnik) po otrzymaniu rekomendacji ombudsmana ma obowiązek w terminie miesięcznym rozpatrzyć ją i poinformować w formie pisemnej o podjętych środkach. Jeśli ombudsman nie zgadza się z podjętymi środkami, ma prawo zwrócić się do organu wyższego stopnia o przyjęcie właściwych działań w celu wykonania wniosków zawartych w rekomendacji³⁸.

Oprócz rozpoznawania skarg ombudsman w celu otrzymania pomocy w przywróceniu naruszonych praw i wolności człowieka i obywatela ma prawo zwracać się do: a) kierownika podmiotu, w którym doszło do naruszenia, z wnioskiem o pociągnięcie osoby ponoszącej winę za naruszenie praw wnioskodawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej; b) kompetentnego organu państwowego z wnioskiem o pociągnięcie osoby ponoszącej winę za naruszenie praw wnioskodawcy do odpowiedzialności administracyjnej lub karnej; c) sądu z wnioskiem (skargą) o ochronę naruszonych praw wnioskodawcy, o zwrócenie przyczynionej mu szkody materialnej i kompensację szkody moralnej, o uznanie za nieobowiązujący normatywny akt prawny, który spowodował naruszenie praw wnioskodawcy, bez ponoszenia opłaty państwowej; d) kompetentnej osoby urzędowej z rekomendacją o sprawdzenie zgodności z prawem i zasadności prawomocnego wyroku (decyzji, postano-

³⁵ Ibidem, art. 26.

³⁶ Ibidem, art. 27.

³⁷ Ibidem, art. 22 ust. 4.

³⁸ Ibidem, art. 30.

wienia) sądu przyjętego w sprawie karnej lub cywilnej lub w sprawie o naruszenie administracyjnoprawne, postanowienia o umorzeniu sprawy karnej lub o odmowie wszczęcia sprawy karnej, które spowodowały naruszenie praw wnioskodawcy³⁹.

Przy okazywaniu pomocy w przywróceniu naruszonych praw i wolności człowieka i obywatela ombudsman ma obowiązek: a) przestrzegać konstytucji, ustaw i umów międzynarodowych Turkmenistanu w obszarze praw i wolności człowieka, wykonywać swoje obowiązki w zgodzie z ustawą „O ombudsmanie”; b) powstrzymać się od wszelkich działań niepołączalnych z jego statusem; c) nie rozgłaszać państwowej lub innej chronionej ustawą tajemnicy; d) nie rozgłaszać informacji poufnej, a także informacji o charakterze osobistym, które zdobył w rezultacie swojej działalności; dokonywać tego tylko za pisemną zgodą osoby, której dotyczą te informacje. Obowiązek ten trwa także po zakończeniu sprawowania urzędu⁴⁰.

Ombudsman corocznie przedstawia do rozpatrzenia prezydentowi sprawozdanie ze swojej działalności i o sytuacji w obszarze praw człowieka oraz występuje z tym sprawozdaniem przed Medżlisem. Coroczne sprawozdanie ombudsmana jest relacjonowane przez środki masowego przekazu. Ombudsman może też przedstawić prezydentowi – w razie konieczności – specjalne sprawozdanie w określonej sprawie przestrzegania w kraju praw i wolności człowieka i wystąpić z taką informacją przed Medżlisem⁴¹.

ROLA OMBUDSMANA W PRZEDMIOCIE DOSTOSOWANIA USTAWODAWSTWA TURKMEŃSKIEGO W OBSZARZE PRAW CZŁOWIEKA DO STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Działalność ombudsmana związana z okazywaniem pomocy w ulepszaniu ustawodawstwa w obszarze praw człowieka prowadzona jest w celu doprowadzenie go do zgodności z konstytucją, wiążącymi Turkmenistan umowami międzynarodowymi, powszechnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego⁴². Przy czym w tym obszarze ombudsman został wyposażony w uprawnienia, które można uznać za miękkie. Są to prawa do: a) zapoznawania się z planami prac ustawodawczych parlamentu i wniesionymi do parlamentu projektami ustaw; b) przedstawiania podmiotom mającym prawo inicjatywy ustawodawczej wniosków dotyczących zmian w ustawodawstwie; c) uczestniczenia w grupach roboczych, których zadaniem jest przygotowanie projektów ustaw w obszarze praw człowieka⁴³.

³⁹ Ibidem, art. 28.

⁴⁰ Ibidem, art. 29.

⁴¹ Ibidem, art. 20.

⁴² Ibidem, art. 31.

⁴³ Ibidem, art. 32.

ROLA OMBUDSMANA W EDUKACJI O PRAWACH CZŁOWIEKA

Ustawodawca przewidział, że ombudsman ma odgrywać ważną rolę w edukacji o prawach człowieka. Uczestniczy w przygotowywaniu programów edukacyjnych z obszaru praw człowieka (w sferze ustawodawstwa narodowego i ważniejszych dokumentów międzynarodowych)⁴⁴. Oprócz tego ombudsman ma prawo: a) rozpowszechniać w środkach masowego przekazu wiadomości o prawach i wolnościach człowieka i obywatela, metodach ich ochrony i formach uczestniczenia jednostki w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym państwa; b) wspierać prowadzenie badań, których celem jest podwyższenie poziomu poinformowania ludności, jak również wspierać nauczanie w obszarze podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela; c) składać wnioski dotyczące ulepszenia procesu nauczania i standardów nauczania w państwowych instytucjach edukacyjnych, a także przygotowania zawodowego pracowników służby państwowej, prawników, lekarzy, pracowników aresztów śledczych (więzień) i wojskowych; d) propagować inicjatywy zrzeszeń społecznych skierowane na uznanie, przestrzeganie i ochronę praw i wolności człowieka i obywatela⁴⁵. Ustawodawca przewidział też możliwość wydawania przez ombudsmána periodyku, którego zadaniem byłoby upowszechnianie wiedzy o prawach podstawowych, środkach ich ochrony, a także o działalności samego ombudsmána⁴⁶.

WSPÓŁDZIAŁANIE OMBUDSMANA W KOORDYNACJI WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANAMI PAŃSTWOWYMI W OBSZARZE OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Ombudsman okazuje pomoc w organizacji współdziałania organów państwowych we wspólnym planowaniu i wykonywaniu uzgodnionych programów w sferze ochrony praw i wolności człowieka i obywatela⁴⁷. Ombudsman ma prawo przedstawić do rozpatrzenia prezydentowi i Gabinetowi Ministrów wnioski dotyczące przygotowania programów narodowych i przeprowadzenia kompleksowych, skoordynowanych działań związanych z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela, a także uczestniczyć w ich przeprowadzaniu⁴⁸.

⁴⁴ Ibidem, art. 33.

⁴⁵ Ibidem, art. 34.

⁴⁶ Ibidem, art. 35.

⁴⁷ Ibidem, art. 36.

⁴⁸ Ibidem, art. 37.

ROLA OMBUDSMANA W ROZWOJU WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ W OBSZARZE PRAW CZŁOWIEKA

Ombudsman pomaga w rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze praw człowieka, w badaniu i wprowadzaniu standardów międzynarodowych, w realizacji zobowiązań międzynarodowych Turkmenistanu związanych z ochroną praw i wolności człowieka i we wzmacnianiu przyjaźni i współdziałania między ludami⁴⁹. We współdziałaniu w rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze praw i wolności człowieka ombudsman ma prawo: a) ustanawiać związki z organizacjami międzynarodowymi i organami międzypaństwowymi ds. ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, organami krajowymi ds. ochrony praw człowieka państw obcych i zawierać z nimi porozumienia o wzajemnej pomocy w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela; b) uczestniczyć w charakterze eksperta w działalności organizacji międzynarodowych w obszarze praw człowieka; c) uczestniczyć w przygotowywaniu i rozpatrywaniu sprawozdań krajowych przedstawianych w organach międzypaństwowych i organizacjach międzynarodowych związanych z wykonywaniem zobowiązań międzynarodowych i w razie konieczności wyrażać swoją opinię w danym przedmiocie, w należyty sposób przestrzegając swojej niezależności; d) być obserwatorem międzynarodowym w obszarze przestrzegania praw człowieka, zapraszać, w trybie ustanowionym ustawodawstwem Turkmenistanu, zagranicznych (międzynarodowych) obserwatorów; e) składać, w trybie ustanowionym ustawodawstwem Turkmenistanu, wnioski o otrzymanie od organizacji międzynarodowych pomocy technicznej, finansowej i innej przeznaczonej do realizacji planów i projektów w obszarze uznania, przestrzegania i ochrony praw i wolności człowieka i obywatela⁵⁰. Oprócz tego ombudsman ma prawo składać wnioski o celowości zawierania umów międzynarodowych w obszarze praw człowieka w trybie ustanowionym przez prawo⁵¹.

PODSUMOWANIE

Ombudsman w Turkmenistanie stanowi jeden z organów konstytucyjnych. Jednakże ze względu na fragmentaryczność unormowania konstytucyjnego aktem, który w praktyce określa jego miejsce w systemie organów państwa, jest ustawa zwykła. Stąd też w przyszłości zasadne byłoby poszerzenie konstytucyjnej regulacji dotyczącej ombudsmiana, w szczególności poprzez wskazanie w Konstytucji Turkmenistanu

⁴⁹ Ibidem, art. 38.

⁵⁰ Ibidem, art. 39; O roli ombudsmiana we współpracy międzynarodowej w obszarze praw człowieka – patrz: В.В. Чуксина, *Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека в условиях глобализации прав человека: российская и зарубежная практика*, „Актуальные проблемы российского права” 2014, nr 12, s. 2729-2733.

⁵¹ Ibidem, art. 40.

jego roli jako organu ochrony praw podstawowych. Ombudsman pozostaje poza trójpodziałem władzy, choć związany jest z władzą ustawodawczą. Podsumowując status ombudsmiana w Turkmenistanie, można uznać, że posiada on autonomię *funkcyjną*, która stwarza mu minimalne gwarancje prawne niezależnego wykonywania swoich obowiązków. Ustawodawca zapewnił – co prawda jedynie w ustawie zwykłej – gwarancje jego niezależności i możliwość wykonywania powierzonych mu zadań. Ombudsman jest uprawniony do wydawania podustawowych aktów prawnych regulujących w zakresie nieuregulowanym w ustawie jego działalność (autonomia normatywna⁵²). Ma możliwość ustalania swojego budżetu oraz samodzielnie nim administruje (autonomia finansowo-budżetowa i administracyjna). Ombudsman podlega jednak kontroli ze strony władzy ustawodawczej, co jest pochodną nieposiadania przez niego własnej demokratycznej legitymacji. Ombudsman może też współpracować z innymi organami państwa w celu wykonywania swoich zadań czy też koordynowania działań związanych z ochroną praw człowieka.

Obecnie jest zbyt wcześnie na ocenę praktyki instytucji ombudsmiana w Turkmenistanie. 21 czerwca 2018 r. przedstawione zostało pierwsze sprawozdanie – za 2017 r. Zgodnie z nim w 2017 r. do ombudsmiana złożonych zostało 439 skarg (185 ustnych oraz 254 pisemne), 195 skarżących osobiście odwiedziło urząd ombudsmiana. Jednocześnie ze skarg złożonych pisemnie jedynie 25 spełniło wymogi zawarte w ustawie, pozostałe zostały odrzucone z powodu uchybień formalnych. Ze sprawozdania za 2017 r. wynika, że większość składanych skarg dotyczyła sfery praw socjalnych. Ombudsman wymienia pośród rozwiązanych spraw zarówno takie, którymi organy tego typu zajmują się w innych krajach (niewypłacanie nauczycielowi wynagrodzenia za pracę przez rok; eksmisja wdowy po urzędniku z mieszkania służbowego; niewykonywanie przez dostawcę energii elektrycznej i gazu dostaw tych mediów; niespełnianie przez wodę pitną norm sanitarnych), jak też takiego rodzaju jak interwencja w sprawie zepsutej windy, modernizacji placu zabaw czy przeniesienia kontenerów na śmieci.

Ombudsman wskazał też potrzebę prowadzenia aktywnej edukacji prawnej obywateli, jak również urzędników w obszarze praw podstawowych. Pozwolić to ma, w ocenie ombudsmiana, na ograniczenie potrzeby paternalizmu państwa wobec obywateli, którego z powodu uwarunkowań kulturowych oraz dziedzictwa poprzedniego systemu większość oczekuje, jak też na ograniczenie nihilizmu prawnego, wyrażającego się w braku poszanowania obowiązującego prawa. Oprócz tego w sprawozdaniu można znaleźć pewne propozycje ombudsmiana dotyczące zmian w prawie⁵³.

⁵² Polega ona na tym, że ombudsman jest uprawniony do wydawania aktów wewnętrznych regulujących sprawy związane z organizacją swoich prac i ze szczegółowym trybem działalności.

⁵³ Доклад Уполномоченного представителя по правам человека – Омбудсмана Туркменистана по итогам 2017 года, <http://tdh.gov.tm/news/obd.aspx> (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018]; В Туркмении омбудсмен впервые представила доклад, <https://regnum.ru/news/2435524.html> (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018].

Podsumowując, można założyć, że turkmeński ombudsman, podobnie jak jego odpowiednicy w innych krajach Azji Środkowej – z wyjątkiem Kirgistanu, będzie się koncentrował na obszarze praw socjalnych, nie podejmując tematyki praw obywatelskich i politycznych. Doświadczenia innych krajów regionu, w których system rządów można określić jako hiperprezydencjalizm⁵⁴, pokazują, że w tym „niepolitycznym” obszarze urząd ombudsmana może odgrywać znaczącą i pozytywną rolę.

Bibliografia

Конституция Туркменистана. от 18 мая 1992 года № 691-XII, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=89543 [dostęp: 30.08.2018].

Закон Туркменистана 23 ноября 2016 года № 476-V „Об Омбудсмене”, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=91490 [dostęp: 30.08.2018].

Доклад Уполномоченного представителя по правам человека – Омбудсмана Туркменистана по итогам 2017 года, <http://tdh.gov.tm/news/obd.aspx> [dostęp: 30.08.2018]. В Туркмении вступил в силу закон об омбудсмене, <https://ria.ru/world/20170101/1485062760.html> [dostęp: 10.09.2018]. В Туркмении омбудсмен впервые представила доклад, <https://regnum.ru/news/2435524.html> (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018].

Волков Д.Н., *Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире*, „Историческая и социально-образовательная мысль” 2015, nr 2.

Волков Д.Н., *Исторический опыт становления института уполномоченных по правам человека*, „Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки” 2015, nr 3.

Зазнаев О.И., *Сверхпрезидентские системы на постсоветском пространстве*, „Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки” 2008, том 150.

Ищук В.Г., *Исторический анализ формирования института омбудсмана: отечественный и зарубежный опыт*, „Философия права” 2016, nr 3.

Косинов С.А., *Омбудсмен як інститут контролю за владою*, „Теорія і практика правознавства” 2015, Вип. 1.

Михайловская В.А., *Уполномоченный по правам человека в системе разделения властей*, „Труды Института государства и права Российской академии наук” 2015, nr 2.

Новая конституция Туркмении: „косметический” омбудсмен и пожизненный президент, <https://www.dw.com/ru/новая-конституция-туркмении-косметический-омбудсмен-и-пожизненный-президент/a-19563358> [dostęp: 10.09.2018].

Парламент Туркмении избрал первого в истории страны омбудсмана, <https://ria.ru/world/20170320/1490446263.html> [dostęp: 30.08.2018].

⁵⁴ О гиперпрезидентских системах rządów на obszarze poradzieckim patrz np.: О.И. Зазнаев, *Сверхпрезидентские системы на постсоветском пространстве*, „Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки” 2008, том 150, s. 16-29.

Президент: Туркмении нужен омбудсмен против произвола чиновников, <https://ria.ru/world/20150116/1042802050.html?inj=1> [dostęp: 10.09.2018].

Реформа конституции по-туркменски: изменения без возражений, <https://www.dw.com/ru/реформа-конституции-по-туркменски-изменения-без-возражений/a-19082597> [dostęp: 10.09.2018].

Aliyeva K., *Ombudsman institution to appear in Turkmenistan*, <https://www.azernews.az/region/109042.html> [dostęp: 10.09.2018].

Чуксина В.В., *Государственные специализированные органы по содействию и защите прав человека в условиях глобализации прав человека: российская и зарубежная практика*, „Актуальные проблемы российского права” 2014, nr 12.

Streszczenie: W opracowaniu dokonano analizy obowiązującego ustawodawstwa Turkmenistanu w zakresie dotyczącym urzędu ombudsmana. Analiza aktów prawnych pozwoliła wskazać ramy prawne statusu ombudsmana jako jednego z mechanizmów ochrony praw podstawowych w Turkmenistanie. Przeprowadzona analiza uwzględnia podejście systemowe, porównawcze oraz dogmatyczne. Wskazano dobre rozwiązania, a także niedociągnięcia w mechanizmie ochrony praw podstawowych przez ombudsmana. We wnioskach zwrócono uwagę na potrzebę dalszego udoskonalania bazy prawnej Turkmenistanu o ombudsmanie.

Słowa kluczowe: Azja Środkowa, kompetencje ombudsmana, ochrona praw podstawowych, ombudsman, organy niezależne, Turkmenistan

THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKMENISTAN

Summary: This article reviews existing Turkmenistan legislation about the legal status of Ombudsman. The analysis of normative-legal acts, which laid the legislative framework of legal regulation of the legal status of Ombudsman as an element of the state national policy to protection of fundamental rights in the Turkmenistan. This issue was analyzed based on the systematic, comparative and legal approaches. Indicated good solutions, as well as flaws in legal mechanism of serving interest of protection of fundamental rights by the Ombudsman. And conclusions of the study the author state that there is a need of the improvement of the Turkmenistan legal base of the Ombudsman.

Keywords: Central Asia, competence of the Ombudsman, independent body, Ombudsman, protection of fundamental rights, Turkmenistan