

Rechtspolitisches Forum

Legal Policy Forum

64

Hristo Ormandzhiev

Der Bürgerbeauftragte in Bulgarien

Rechtspolitisches Forum

64

Der Bürgerbeauftragte in Bulgarien

von

Ass.-Prof. Hristo Ormandzhiev

St.-Kyrill-und-St.-Method-Universität, Veliko Tarnowo, Bulgarien

Juristische Fakultät

Institut für Rechtspolitik
an der Universität Trier



Impressum

Herausgegeben von Prof. Dr. Gerhard Robbers und Prof. Dr. Thomas Raab
unter Mitarbeit von Claudia Lehnen, Linda Kern und Johannes Natus

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier · D-54286 Trier
Telefon: +49 (0)651 201-3443 · Telefax: +49 (0)651 201-3857
E-Mail: sekretariat@irp.uni-trier.de · Internet: www.irp.uni-trier.de

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine
Haftung und schickt diese nicht zurück.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die
Meinung des Herausgebers oder der Mitarbeiter des Instituts wieder.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2013
ISSN 1616-8828

Hristo Ormandzhiev, geboren 1975 in Elhovo, Bulgarien, ist seit 2004 Assistenzprofessor an der juristischen Fakultät der St.-Kyrill-und-St.-Method-Universität, Veliko Tarnowo, Bulgarien. Sein besonderes Forschungsinteresse gilt dem Verfassungsrecht, insbesondere den Wahlsystemen und dem Schutz der Menschenrechte.

Bis 1999 studierte er an der juristischen Fakultät der St.-Kyrill-und-St.-Method-Universität, Veliko Tarnowo. Seit 2002 war er als erster Bürgerbeauftragter/Ombudsmann in Veliko Tarnovo tätig. Danach war er von 2003 bis 2007 im Regionalamt für soziale Unterstützung in Veliko Tarnovo. Seit 2007 ist er neben seiner universitären Tätigkeit Justitiar im Regionalamt für Strafvollzug in Veliko Tarnovo.

Derzeit promoviert er über das Thema „Der Bürgerbeauftragte“.

Dieser Text ist die überarbeitete Fassung des Vortrags, der am 20.06.2013 im Rahmen des Rechtspolitischen Kolloquiums des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier gehalten wurde.

Der Bürgerbeauftragte in Bulgarien

In der Welt existieren zahlreiche Institutionen zur Verteidigung der Menschenrechte. Besonderes Interesse verdient dabei eine relativ neue Möglichkeit zur Wahrung dieser Rechte – das Amt des Bürgerbeauftragten. Es gibt verschiedene Meinungen über den Ursprung dieses Amtes – einige behaupten sogar, dass seine Wurzeln in China lägen. Unstreitig ist aber, dass diese Institution zum ersten Mal in Schweden geschaffen wurde. Zu Beginn stand der Bürgerbeauftragte dem König sehr nahe, und sein Amt hatte keine gesetzliche Grundlage. Erst im Jahre 1810 erfolgte die Schaffung einer solchen Institution durch das Parlament sowie auch deren Verankerung in der Verfassung. Zu diesem Zeitpunkt gab es keine speziellen Voraussetzungen zur Annahme dieses Amtes – solche wurden erst später eingeführt. Heute hat sich das Amt in mehreren Ländern etabliert und wird je nach Land unterschiedlich bezeichnet: *Defenseur du droit* (Frankreich), *Defensor del pueblo* (Spanien), Bürgerbeauftragter (Deutschland). Heute können neben dem Parlament auch andere Institutionen einen Bürgerbeauftragten ernennen, so zum Beispiel der Regionalrat oder der Gemeinderat. Diesen verschiedenen Ämtern liegen verschiedene rechtliche Regelungen zugrunde, die von den entsprechenden Organen – dem Parlament, dem Regionalrat, dem Gemeinderat – verabschiedet werden.

Streit herrscht über die Bezeichnung der Institution. Einige meinen, die klassische Bezeichnung sei „Ombudsmann“, und andere sind der Meinung, dass verschiedene Namen zulässig seien. Die wichtigste Frage ist aber die der Klärung der Aufgabe des Bürgerbeauftragten – nämlich die Verteidigung der

Menschenrechte der Bürger durch Annahme ihrer Beschwerden. Diese sollten sich in erster Linie gegen bestimmte Staats- oder Gemeindeorgane richten, gegen schlechte Verwaltung also. Man kann auch sagen, dass das Amt des Bürgerbeauftragten sowie seine persönliche Tätigkeit dazu beitragen, eine bessere Verwaltung zu schaffen. Nachfolgend werden die Namen „Bürgerbeauftragter“ und „Ombudsmann“ im gleichen Sinne verwendet.

In Bulgarien sind die ersten derartigen Institutionen noch als Projekt ins Leben gerufen worden, vor allem in der Hauptstadt und auch in einigen anderen Gemeinden. Da damals, 1998, noch keine gesetzliche Grundlage vorhanden war, wurde ihre Tätigkeit durch von einzelnen Gemeinderäten verabschiedete Beschlüsse legitimiert. Eigentlich handelte es sich dabei um ein Experiment vor der offiziellen Einführung der Institution. Diese ersten Projektinstitutionen hatten den Namen „gesellschaftlicher Vermittler“. Die Hauptaufgabe bestand in der Annahme von Bürgerbeschwerden, die zwar verschiedene Fragen betreffen konnten, aber den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Gemeinde betrafen. In diesem Sinne waren auch die Befugnisse der Bürgerbeauftragten beschränkt: auf den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gemeinde, da zu jener Zeit keine nationale Institution vorhanden war. Über seine Tätigkeit präsentierte der gesellschaftliche Vermittler dem Gemeinderat in einem jährlichen Vortrag, in dem die Ergebnisse seiner Arbeit sichtbar wurden. Mitglieder des Rates konnten aber auch veranlassen, dass der gesellschaftliche Vermittler auf einzelne Fälle in seinem jährlichen Vortrag näher einging.

Die wichtigste Aufgabe dieser ersten Institutionen in Bulgarien war es nicht nur, die Beschwerden der Bürger gegen schlechte Verwaltung der Gemeindeorgane anzunehmen, sondern auch, die gesellschaftliche Einstellung bezüglich der Notwendigkeit einer solchen Neuerung zu erfahren. Die Finanzierung dieser Institutionen wurde zunächst von verschiedenen Stiftungen übernommen. Ein großer Nachteil war, dass der Bürgerbeauftragte bei der Ermittlung der Bürgerbeschwerden in seinem Tätigkeitsbereich keine Immunität genoss. Das führte dazu, dass jeder, der den Ermittlungsergebnissen des Bürgerbeauftragten nicht zustimmte, Klage gegen ihn erheben konnte.

Der tatsächliche Gesetzgebungsprozess zur Gestaltung des Amtes des Ombudsmanns/Bürgerbeauftragten fand statt im Rahmen des Mandats der 39. Volksversammlung. Dort wurden drei Gesetzesentwürfe eingereicht, aus denen ein gemeinsames Gesetz zur Schaffung des Amtes des Ombudsmannes entstand. Zurzeit ist der Komplex auf drei Ebenen geregelt – in der bulgarischen Verfassung von 1991, in einem speziellen Ombudsmanngesetz sowie auch im Gesetz für die örtliche Selbstverwaltung. Zudem gibt es eine Geschäftsordnung, die die Arbeitsweise des Ombudsmannes genauer normiert.

In Artikel 150 Satz 3 der bulgarischen Verfassung von 1991 heißt es: „Der Ombudsmann kann beim Verfassungsgericht Stellung beziehen im Verfahren über einen Antrag auf Erklärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes, das gegen die Menschenrechte und Grundfreiheiten verstoßen soll.“ Aus diesem Text kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass der Ombudsmann nach seinem Ermessen das Verfassungsgericht

anrufen kann. Hier zeigt sich die Möglichkeit, dass auch Bürger, mittelbar durch den Ombudsmann, ihre Fragen vor dem Verfassungsgericht stellen können, da es in Bulgarien zurzeit keine Verfassungsklage gibt.

An zweiter Stelle wurde im Jahre 2003 ein neuer Paragraph 21a des Gesetzes über die örtliche Selbstverwaltung verabschiedet. Gemäß diesem Paragraphen kann der Gemeinderat einen gesellschaftlichen Vermittler wählen. Seine Grundtätigkeit ist mit dem Schutz der Rechte und gesetzlichen Interessen der Bürger vor den Organen der örtlichen Selbstverwaltung verbunden. Die Arbeitsorganisation des gesellschaftlichen Vermittlers wird durch eine Geschäftsordnung, die vom Gemeinderat verabschiedet wurde, geregelt. Er wird mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt und abgewählt.

Das Ombudsmanngesetz wurde in der Staatszeitung Nr. 48/23.05.2003 veröffentlicht und trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Auch hier sei angemerkt, dass die Institution auch zurzeit verschiedene Bezeichnungen trägt – in der Verfassung und im Ombudsmanngesetz „Ombudsmann“ und im Gesetz für die örtliche Selbstverwaltung „gesellschaftlicher Vermittler“. Die wichtigste Aufgabe laut dem gegenwärtigen Ombudsmanngesetz ist die Beobachtung der Wahrung der Menschenrechte und das Wirken gegen deren Verletzung durch Staats- und Gemeindeorgane und deren Verwaltung.

Das leitende Prinzip bei der Arbeit des Ombudsmanns ist seine Unabhängigkeit vor allen Staatsorganen und der Öffentlichkeit – er ist lediglich verpflichtet, dem Parlament einen Bericht vorzulegen. Auch sind alle staatlichen und gesellschaftlichen Organe verpflichtet, ihm Hilfe zu leisten und ihm den

Zugang zu Informationen zu gewähren. Geforderte Informationen müssen binnen 14 Tagen an den Ombudsmann übergeben werden. Die Tätigkeit des Ombudsmanns und der dazugehörigen Verwaltung werden durch den Staatshaushalt finanziert. Dadurch übernimmt der Staat die Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte in Bulgarien – ein Zeichen demokratischer Entwicklung. Der Haushalt des Ombudsmanns ist Teil des Staatshaushalts und er kann mit den Finanzmitteln allein und unabhängig operieren.

Der Rechtsstatus des Bürgerbeauftragten schließt folgendes ein: Er wird vom Parlament auf eine Dauer von fünf Jahren gewählt bei nur einmaliger Wiederwahlmöglichkeit. Als erforderliche Wahlvoraussetzungen werden die bulgarische Staatsangehörigkeit sowie eine abgeschlossene Hochschulbildung verlangt. Als Nebenbedingungen können genannt werden: Ein hohes Maß an moralischen Standards sowie die Voraussetzungen, die an das Mandat des Abgeordneten geknüpft werden – neben der bulgarischen Staatsangehörigkeit ein Mindestalter von 21 Jahren, keine Vorstrafen und keine Entmündigung.

Jeder Abgeordnete oder jede Parlamentsfraktion kann einen Vorschlag zur Wahl eines Bürgerbeauftragten im Parlament einbringen. Es wird eine geheime Abstimmung durchgeführt und gewählt ist derjenige, der eine Mehrheit von mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen erhält. Wenn eine solche Mehrheit nicht erreicht wird, folgt eine zweite Abstimmung zwischen den beiden Bewerbern, die die meisten Stimmen auf sich vereint haben. Der Stellvertreter des Ombudsmanns wird vom Parlament auf Vorschlag des Ombudsmanns für eine Periode von fünf Jahren gewählt. Nach der Wahl soll der

Ombudsmann einen Eid ablegen. Während des Mandats dürfen der Ombudsmann und sein Vertreter weder wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben noch Mitglied einer politischen Partei sein.

Der Ombudsmann sowie sein Stellvertreter können vor Ablauf der Frist von ihrem Amt durch folgende Umstände befreit werden: durch Rücktritt, durch Feststellung der Unwählbarkeit, wenn er wegen Krankheit länger als sechs Monate an der Wahrnehmung seiner beruflichen Pflichten gehindert ist, durch rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens, bei einer Verfassungsverletzung, bei Interessenkollision oder durch den Tod. Unter diesen Umständen sowie auf einen sonstigen begründeten Vorschlag seinerseits wird immer auch der Stellvertreter des Ombudsmanns befreit. Bei Auftreten derartiger Umstände haben der Ombudsmann und sein Stellvertreter das Recht auf eine Anhörung vor dem Parlament.

Im Gegensatz zu der früheren Institution auf Projektebene genießt der Bürgerbeauftragte gemäß dem Gesetz Immunität. Die Immunität des Ombudsmanns gleicht der des Abgeordneten. Sie umfasst das Verbot der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder der Verhaftung, außer in Fällen eines Verbrechens. Die Immunität kann nur vom Parlament aufgehoben werden. Das Gehalt des Bürgerbeauftragten beträgt 90 Prozent des Grundgehalts des Parlamentspräsidenten. Der Ombudsmann und sein Stellvertreter können keine anderen Bezüge erhalten und keinen anderen Beruf ausüben.

Die Grundbefugnis des Bürgerbeauftragten in Bulgarien besteht in der Annahme von Klagen und Hinweisen von Bürgern über eine mögliche Verletzung ihrer Rechte durch die Staats-

oder Gemeindeverwaltung. Weitere Befugnisse sind: Die Überprüfung der Beschwerden und Hinweise von Bürgern, die Beantwortung derselben innerhalb einer Frist von einem Monat – in komplizierten Fällen kann die Frist auf drei Monate ausgedehnt werden –, Vorschläge und Empfehlungen an die zuständigen Organe zur Heilung von Rechtsverletzungen der betroffenen Bürger und die Vermittlung zwischen Bürgern und der entsprechenden Verwaltung zur gegenseitigen Befriedigung ihrer Interessen. Der Bürgerbeauftragte unterbreitet zudem Vorschläge und Empfehlungen zur Beseitigung der Ursachen und Bedingungen, die zu Freiheits- und Rechtsverletzungen führen, und macht Vorschläge für Gesetzesänderungen beziehungsweise informiert die zuständigen Organe, die in Artikel 150 der Verfassung genannt sind, wenn er der Ansicht vertritt, dass eine andere Auslegung der Verfassung notwendig ist. Er unterbreitet Ministerrat und Volksversammlung Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen, die die Verteidigung der Menschenrechte betreffen, und verteidigt die Kinderrechte mit den im Gesetz vorgesehenen Mitteln. Er unterbreitet dem Ministerrat und der Volksversammlung Vorschläge und Empfehlungen bei der Ratifizierung internationaler Verträge auf dem Gebiet der Menschenrechte, informiert die Staatsanwaltschaft bei der Vollendung eines Verbrechens und hat auch die Funktion als nationaler Präventivmechanismus. Er kann auch auf eigene Initiative tätig werden, wenn die Wahrung der Menschenrechte in Gefahr ist. Der Ombudsmann kann nach seinem Ermessen einige seiner Befugnisse seinem Stellvertreter übertragen.

Daneben hat der Bürgerbeauftragte freien Zutritt zu den Verwaltungen und Organen, auch bei deren Beschlussfassung, sowie das Recht, Informationen von Organen und der Verwal-

tung zu fordern. Wichtig ist auch das Recht des Ombudsmannes, seine Meinung zu verschiedenen Fragen zu äußern, wie beispielsweise zur Wahrung der Menschenrechte auf nationaler Ebene oder bei der groben Verletzung von Rechten in einzelnen Fällen. Der Bürgerbeauftragte ist auf der anderen Seite verpflichtet, keine Informationen persönlicher Art oder Staats- und Handelsgeheimnisse preiszugeben.

Die Arbeitsweise des Bürgerbeauftragten ist in einer Geschäftsordnung normiert. Er führt ein öffentliches Register, in dem die schriftlichen und mündlichen Klagen und Hinweise sowie deren Verlauf festgehalten werden und bereitet einen jährlichen Bericht vor, der dem Parlament vorgestellt wird. Der Bericht enthält Informationen über die Klagen und Hinweise, deren Bearbeitung abgeschlossen wurde, und führt auf, ob seine Einflussnahme Erfolg hatte beziehungsweise keinen Erfolg hatte sowie die jeweiligen Ursachen dafür, und er enthält die unterbreiteten Vorschläge mit Begründung, sowie ob diese angenommen wurden. Der jährliche Bericht enthält auch Informationen über die Verteidigung der Menschenrechte, über die Effektivität der Gesetzgebung in diesem Bereich sowie über seine Tätigkeit als nationaler Präventivmechanismus. Ebenso soll er einen Finanzbericht vorstellen sowie nach dem Willen des Parlaments oder auf seine eigene Initiative Aufzeichnungen zu einzelnen Fällen. Eine Tätigkeitsbroschüre informiert jährlich über die Tätigkeit des Ombudsmanns.

Das Einreichen von Klagen beim Bürgerbeauftragten erfolgt nach einem speziellen Verfahren. Klagebefugt sind nur natürliche Personen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, ihres Geschlechts, ihrer politischen Gesinnung, sowie die Vertreter gemeinnütziger juristischer Personen, deren Hauptziel die

Verteidigung der Menschenrechte ist. Die Klagen sollen hauptsächlich schriftlich eingelegt werden, aber auch mündliche Klagen können angenommen werden. In diesem Fall ist ein Protokoll notwendig, in dem der Inhalt der Klage beschrieben wird. Die Klagen sollen per Post oder durch ein anderes Kommunikationsmittel übertragen werden.

Die Klage soll folgende Angaben enthalten: den Namen und die ständige Anschrift des Klägers, die Beschreibung der konkreten Rechtsverletzung, die Person und die Behörde, gegen die die Klage eingereicht wird. Als Anlagen kann man auch schriftliche Beweise hinzufügen. Der Bürgerbeauftragte nimmt keine anonymen Klagen und Hinweise entgegen oder solche wegen Verletzungen, die mehr als zwei Jahre zurück liegen. Die Beauftragung des Ombudsmanns ist kostenfrei. Klagen sowie die dazu unternommenen Maßnahmen sollen im Register festgehalten werden.

An letzter Stelle soll noch etwas über die Rolle des Bürgerbeauftragten als nationaler Präventivmechanismus erwähnt sein. Die Tätigkeit des Ombudsmannes in diesem Bereich umfasst Besuche und Prüfungen in Gefängnissen und Haftanstalten. In diesem Sinne hat er folgende Rechte: Er hat Zutritt zu allen Verhaftungsstellen ohne vorherige Ankündigung zu jeder Zeit, Zugang zu allen Informationen über die Zahl der inhaftierten Personen sowie der Personen, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, er kann die Haftanstalten und Gefängnisse, die er besuchen will, alleine wählen, kann persönliche Gespräche ohne Zeugen mit den Gefangenen, wenn nötig mit Hilfe eines Dolmetschers, führen und Informationen über die Verhältnisse der Gefangenen einholen. Zudem darf er Diskussionen – auch persönliche – mit den Gefangenen führen und mit Zustimmung

der Gefangenen medizinische Untersuchungen organisieren. Die Angestellten in den Haftanstalten und in den Gefängnissen sollen dem Ombudsmann, wann immer es nötig ist, Hilfe leisten. Kein Gefangener darf wegen seiner Begegnung oder seines Gespräches mit dem Ombudsmann Nachteile erleiden. Die geheimen Informationen, die der Ombudsmann in diesem Zusammenhang erfährt, darf er nicht an die Öffentlichkeit tragen. Dieses Verbot darf nur mit der Zustimmung der Person, von der die Informationen stammen, umgangen werden.

Die Befugnisse des Ombudsmanns als nationaler Präventivmechanismus kann er vollständig oder teilweise seinen Mitarbeitern übertragen. Nach jedem Besuch in einer Haftanstalt ist der Ombudsmann verpflichtet, einen Bericht zu erstellen, der Vorschläge und Empfehlungen zur Verbesserung der Umstände in der jeweiligen Verhaftungsstelle oder dem Gefängnis sowie eine Verbesserung des Verhältnisses der Gefangenen untereinander enthalten soll. Der Bericht wird den zuständigen Stellen vorgelegt, die den Ombudsmann über die Erfüllung der von ihm unterbreiteten Vorschläge und Empfehlungen informieren müssen. Der Ombudsmann veröffentlicht auch jedes Jahr einen Bericht über seine Tätigkeit als nationaler Präventivmechanismus.

Der nationale Bürgerbeauftragte hat viele internationale Beziehungen zu verschiedenen Organisationen, wie beispielsweise den Vereinten Nationen sowie zu regionalen und nationalen Organisationen, die im Bereich des Schutzes gegen Folter arbeiten.

Es sind auch gesetzliche Strafnormen für Menschen vorgesehen, die die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten behindern.

Diese Behinderungen werden mit einer Geldstrafe von 600 Lewa (ca. 300 Euro) geahndet.

Als Fazit kann man festhalten, dass der Bürgerbeauftragte für Bulgarien notwendig ist. Er ist eine weitere demokratische Garantie zur Wahrung der Menschenrechte sowie zur weiteren Entwicklung des Rechtsstaates.

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

In der Schriftenreihe Rechtspolitisches Forum veröffentlicht das Institut für Rechtspolitik Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung, die als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen mögen.

Das Rechtspolitische Forum erscheint mehrmals jährlich. Publikationen dieser Reihe können gegen Entrichtung einer Schutzgebühr beim Institut für Rechtspolitik erworben werden.

Eine Übersicht aller Publikationen des Instituts für Rechtspolitik steht im Internet unter www.irp.uni-trier.de zur Verfügung.

Der Bürgerbeauftragte in Bulgarien

In der Welt existieren zahlreiche Institutionen zur Verteidigung der Menschenrechte. Besonderes Interesse verdient dabei eine relativ neue Möglichkeit zur Wahrung dieser Rechte – das Amt des Bürgerbeauftragten.

In Bulgarien sind die ersten derartigen Institutionen 1998 als Projekt auf Gemeindeebene ins Leben gerufen worden. Seit 2003 sind die Institutionen eines Ombudsmanns auf nationaler Ebene sowie eines gesellschaftlichen Vermittlers auf Gemeindeebene gesetzlich geregelt. Die wesentliche Aufgabe der Bürgerbeauftragten ist die Annahme von Bürgerbeschwerden über Verletzungen ihrer Rechte durch die Staats- oder Gemeindeverwaltung. Der Bürgerbeauftragte in Bulgarien stellt eine demokratische Garantie zur Wahrung der Menschenrechte sowie zur weiteren Entwicklung des Rechtsstaates dar.