Jerzy Szukalski¹

Instytucja Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka w Turkmenistanie – wymiar normatywny i praktyka

Słowa kluczowe: Turkmenistan, Pełnomocny Rzecznik ds. Praw Człowieka, ombudsman, konstytucja, ustawa, prawa człowieka

Keywords: Turkmenistan, Commissioner for Human Rights, ombudsman, constitution, statute, human rights

Streszczenie

Artykuł stanowi prezentację instytucji Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka w Turkmenistanie, określanego też oficjalnie Ombudsmanem Turkmenistanu. Instytucję Rzecznika ustanowiła Konstytucja Turkmenistanu w nowej redakcji z 14 września 2016 r., zaś szczegółowe unormowania zostały zawarte w ustawie o Ombudsmanie z 23 listopada tegoż samego roku. Regulacje ustawowe dotyczące Rzecznika spełniają na ogół standardy funkcjonujące w podobnych aktach obowiązujących w państwach demokratycznych. Jednak w realiach funkcjonującego w Turkmenistanie systemu autorytarnego, gdzie łamane są podstawowe prawa człowieka, nowa instytucja nie jest w stanie w praktyce spełniać funkcji do jakich została powołana. Świadczy o tym pierwszy raport Rzecznika za 2017 r., w którym wyraźnie brakuje spraw odnoszących się do praw człowieka pierwszej generacji. Właściwie dopóki w Turkmenistanie nie dojdzie do demokratycznych przemian i zmiany polityki władz państwowych w podejściu do ochrony praw i wolności jednostki, instytucja Rzecznika pozostanie organem fasadowym.

¹ ORCID ID: 0000-0001-9960-7571, doktor, Zakład Samorządu Terytorialnego i Polityki Społecznej Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie. E-mail: jerzy.szukalski@onet.eu.

Abstract**Institution of the Commissioner for Human Rights in Turkmenistan – normative dimension and practice**

The article presents the institution of the Commissioner for Human Rights in Turkmenistan, also officially referred to as the Ombudsman of Turkmenistan. The institution of Ombudsman was established in the Constitution of Turkmenistan in a new editing of 14 September 2016, and detailed regulations were included in the Law of 23 November 2016 “On Ombudsman”. Statutory regulations concerning the Ombudsman generally meet the standards of similar acts being in force in democratic countries. However, in the reality of the authoritarian system of Turkmenistan, where fundamental human rights are violated, the new institution is not able to perform the functions for which it was established. The evidence is the Ombudsman’s first report for 2017, which clearly lacks cases relating to human rights of the first generation. As a matter of fact, until democratic changes take place in Turkmenistan, as well as change in the policy of the state authorities in their approach to the protection of individual rights and freedoms, the institution of the Ombudsman will remain a facade institution.

I. Wprowadzenie

Pełnomocny Rzecznik ds. Praw Człowieka (Rzecznik), który pojawił się w Turkmenistanie w 2017 r. jest instytucją zupełnie nową i nieznaną w dotychczasowej tradycji ustrojowej tego państwa. Turkmenistan jest też ostatnim państwem w regionie Azji Centralnej i właściwie jednym z ostatnich państw na obszarze poradzieckim, w którym powstała instytucja ombudsmana².

² Chronologicznie instytucję ombudsmana w państwach obszaru poradzieckiego wprowadzono: w 1993 r. w Estonii, w 1995 r. na Litwie, w 1996 r. w Gruzji, w 1997 r. na Łotwie, w Mołdowie, Federacji Rosyjskiej, Uzbekistanie i Ukrainie, w 2001 r. w Azerbejdżanie, w 2002 r. w Kazachstanie, w 2004 r. w Armenii oraz w 2009 r. w Tadżykistanie. Jedynie na Białorusi nie ma do dnia dzisiejszego instytucji ombudsmana. Zob. L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006, s. 121 i 156; eadem, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich: geneza – status prawny – rozwój*, Warszawa 2011, s. 9, 110–153.

Powstały po rozpadzie Związku Radzieckiego w 1991 r. niepodległy Turkmenistan, wstępując do Organizacji Narodów Zjednoczonych i organizacji regionalnych, w tym przede wszystkim do Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, przekształconej w 1994 r. w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, przyjął na siebie szereg zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Szczególne znaczenie w tym względzie miało przyjęcie 27 grudnia 1995 r. Deklaracji o międzynarodowych zobowiązaniach neutralnego Turkmenistanu w dziedzinie praw człowieka. Nakładała ona na Turkmenistan obowiązek przestrzegania międzynarodowych standardów w ochronie praw i wolności człowieka³.

W wymiarze normatywnym Turkmenistan przyjął porządek prawny zbliżony na ogół do standardów państw demokratycznych, co znalazło wyraz w jego konstytucji z 18 maja 1992 r. i jej nowej redakcji z 14 września 2016 r. W konstytucji pomimo kilku jej nowelizacji są jednak przepisy, które naruszają zasadę trójpodziału władzy oraz kadencyjności organów wybieralnych. Z dużymi oporami przebiegał też proces implementacji do ustawodawstwa krajowego norm prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw i wolności jednostki. Faktycznie w Turkmenistanie od początku jego niepodległego bytu wykształcił się reżim autorytarny, w którym łamane były podstawowe prawa i wolności człowieka. Jego twórcą był pierwszy Prezydent Turkmenistanu – Saparmurat Nijazow, a po jego śmierci 21 grudnia 2006 r. kontynuatorem – choć w nieco złagodzonej formie – jest Gurbanguly Burdymuchamedow. Do nowej rzeczywistości w ramach niepodległego państwa przenieśli oni radzieckie metody sprawowania władzy. Budowę reżimu umożliwiły zarówno totalitarna spuścizna radziecka, jak i trybalizm, przejawiające się w braku społeczeństwa obywatelskiego, niskim poziomie kultury prawnej, nepotyzmie i układach patronacko-klientalnych. Jakikolwiek kontestowanie polityki władz państwowych w dziedzinie ochrony praw człowieka powoduje

³ Декларация о международных обязательствах нейтрального Туркменистана в области прав человека (принята Халк Маслахаты 27 декабря 1995 года), http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2360 (10.12.2018); T. Bodio, T. Moldawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 387–389; М. Хаитов, *Источники международного гуманитарного права (опыт государств Центральной Азии)*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2001, № 1, <http://evolutio.info/content/view/406/235> (10.12.2018).

ostre retorsje. W więzieniach i obozach karnych do dnia dzisiejszego przebywają tysiące więźniów politycznych, a Turkmenistan pozostaje jednym z najbardziej zamkniętych państw świata⁴.

Dopiero pogarszająca się gwałtownie sytuacja gospodarcza państwa oraz rosnące naciski organizacji międzynarodowych sprawiły, że od 2015 r. nastąpiła niewielka liberalizacja polityki władz państwowych w dziedzinie ochrony praw człowieka. Jej wyrazem było przyjęcie 17 stycznia 2016 r. „Narodowego planu działań w sprawie praw człowieka na lata 2016–2020” (Narodowego planu). W jego ramach doszło do nowelizacji wielu ustaw Turkmenistanu, głównie regulujących prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne obywateli, i „dostosowania” ich do przyjętych przez państwo zobowiązań międzynarodowych. Narodowy plan zakładał również powołanie nowych instytucji, których zadaniem miała być ochrona praw jednostki. W efekcie powołano Rzecznika i Instytut Państwa, Prawa i Demokracji⁵.

Celem opracowania jest prezentacja instytucji Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka nie tylko w wymiarze normatywnym, lecz również jego praktycznej działalności, co pozwoli na sformułowanie ogólnej oceny tej instytucji, a w szczególności odniesienie się do obowiązujących regulacji i efektów pracy Rzecznika. Bardzo istotną kwestią będzie również próba odpowiedzi na pytanie o zakres niezależności Rzecznika w warunkach systemu konstytucyjnego i politycznego, który funkcjonuje w Turkmenistanie.

II. Geneza instytucji Rzecznika

Z inicjatywy prezydenta Gurbanguły Berdymuchamedowa w styczniu 2015 r. w Medźlisie rozpoczęła się debata nad powołaniem instytucji ombudsmana.

⁴ J. Szukalski, *Wybrane problemy naruszeń konstytucji w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 465–471.

⁵ Szerzej zob. Ассоциация Развития Гражданского Общества, *В Туркменистане создан новый Институт государства, права и демократии*, <http://cso-central.asia/v-turkmenistane-sozdan-novyy-institut-gosudarstva-prava-i-demokratii> (11.12.2018); И. Имамкулиева, *Совершенствуется национальная система защиты прав человека*, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10251> (11.12.2018); EurasiaNet, *Туркмения: Насколько глубок экономический кризис?*, <https://inosmi.ru/politic/20180111/241163225.html> (11.12.2018).

W propagandowym wywiadzie dla mediów, udzielonym 16 stycznia 2015 r., Berdymuchamedow wypowiadając się na temat instytucji ombudsmana stwierdził, że „powołanie takiej właśnie instytucji otworzy nową kartę w stosunkach między państwem a jego obywatelami, przyczyniając się do utwierdzenia sprawiedliwości” (tłum. wł.)⁶. Wkrótce instytucja ombudsmana pod nazwą Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka znalazła umocowanie w projekcie Konstytucji Turkmenistanu, będącym w istocie nową redakcją Konstytucji z 18 maja 1992 r. Projekt został przyjęty 14 września 2016 r. Nazwa Rzecznika występuje w dwóch przepisach ustawy zasadniczej, tj. w art. 71 pkt 17 i art. 81 pkt 8. Pierwszy z nich stanowi, że prezydent „składa wniosek do Medżlisu Turkmenistanu w sprawie wyboru Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka w Turkmenistanie” (tłum. wł.). Z kolei art. 81 dotyczący kompetencji parlamentu w punkcie 8 stanowi, że „Medżlis na wniosek Prezydenta Turkmenistanu wybiera Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka w Turkmenistanie” (tłum. wł.)⁷.

Ramy formalno-prawne nowej instytucji nadała ustawa z 23 listopada 2016 r. *o Ombudsmanie*, której przepisy weszły w życie 1 stycznia 2017 r. Projekt ustawy był przygotowany we współpracy z ekspertami międzynarodowymi, a w szczególności z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka i Radą Europy. W swojej treści ustawa normuje wszystkie istotne kwestie dotyczące organizacji i trybu funkcjonowania Ombudsmana Turkmenistanu. W porównaniu z analogicznymi aktami pozostałych państw regionu Azji Centralnej, czy państw europejskich ustawa ta jest bardzo obszerna i szczegółowa. Liczy ona bowiem aż 46 artykułów uszeregowanych w 11 rozdziałach, które w zasadzie oddają systematykę ustawy⁸. Należy zwrócić uwagę, że przedmio-

⁶ Российское агентство международной информации «РИА Новости», *Президент: Туркмении нужен омбудсмен против произвола чиновников*, <https://ria.ru/20150116/1042802050.html> (12.12.2018).

⁷ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-XII в новой редакции от 14 сентября 2016 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11 октября 2017 года), https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929#pos=6;-250 (13.12.2018).

⁸ Dla porównania ustawy o ombudsmanach w Kirgistanie, Uzbekistanie i Tadżykistanie są objętościowo znacznie mniejsze i liczą odpowiednio: 17, 22 i 38 artykułów, a dekret Prezydenta Kazachstanu dotyczący Rzecznika w tym państwie ma 38 artykułów. W Polsce, która jako pierwsza wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej powołała instytucję ombudsmana (pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich), stosowna ustawa liczy 28 artykułów. Por. Закон Туркменистана № 476-V от 23 ноября 2016 года Об Омбудсмене, <http://infoabad.com/>

towa ustawa nie wymienia już w ogóle nazwy „Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka”, chociaż ma ona umocowanie konstytucyjne i funkcjonuje w turkmeńskiej literaturze naukowej oraz publicystyce.

Pierwszym Rzecznikiem została deputowana Medżlisu Jazdursun Gurbanazarowa, wybrana na to stanowisko 20 marca 2017 r. głosami większości deputowanych parlamentu. W latach 2009–2014 była ona przewodniczącą Komitetu ds. Ochrony Praw i Wolności Człowieka w Medżlisie IV kadencji, zaś w latach 2010–2014 dyrektorem Turkmeńskiego Instytutu Demokracji i Praw Człowieka przy Prezydencie Turkmenistanu⁹. W praktyce rozpoczęcie działalności Rzecznika nastąpiło po utworzeniu jego biura, określanego oficjalnie Aparatem Ombudsmena Turkmenistanu, na podstawie dekretu prezydenta z 8 kwietnia 2017 r.¹⁰

III. Pozycja ustrojowa Rzecznika

W założeniach doktrynalnych do określenia pozycji ustrojowej ombudsmena wskazuje się przede wszystkim na trzy elementy: jego niezależność od pozostałych organów państwa, wymogi formalne stawiane kandydatowi na urząd

zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-ob-ombudsmene.html (14.12.2018); Закон Кыргызской Республики № 136 от 31 июля 2002 года Об омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1093> (14.12.2018); Закон Республики Узбекистан № 392-I от 24 апреля 1997 года Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане), <http://www.lex.uz/acts/276155> (14.12.2018); Указ Президента Республики Казахстан № 947 от 19 сентября 2002 года Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05 мая 2017 года), https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1033370#pos=8;-276 (14.12.2018); Закон Республики Таджикистан № 372 от 20 марта 2008 года Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30 мая 2017 года), http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30593253#pos=0;315 (14.12.2018); ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. Nr 21, poz. 123), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870210210123> (14.12.2018).

⁹ Т.О. Ходжаев, *Омбудсмен Туркменистана*, <https://www.vestniktm.com/c146-669152.html> (15.12.2018).

¹⁰ Постоянное представительство Туркменистана при ООН, Отчет уполномоченного представителя по правам человека в туркменистане – Омбудсмена по итогам проделанной работы и ситуации в области прав человека в 2017 году, <https://un.mission.gov.tm/ru/news/14283> (16.12.2018).

ombudsmana, a także zasady jego powoływania i odwoływania¹¹. Do tego dochodzą jeszcze osobiste cechy i przymioty ombudsmana, do których należy zaliczyć: wysokie kwalifikacje zawodowe ombudsmana, poparte doświadczeniem zdobytym w instytucjach odpowiedzialnych za ochronę praw i wolności człowieka, odwagę cywilną w korzystaniu z uprawnień, bezstronność w wykonywaniu swych funkcji i obiektywizm w podejmowaniu decyzji¹².

Ustawa w przepisie art. 1 określa Ombudsmana jako „pełnomocnego rzecznika do spraw człowieka w Turkmenistanie, ustanowionego przez Konstytucję Turkmenistanu w celu zabezpieczenia gwarancji państwowych ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, ich ochrony i poszanowania przez organy władzy państwowej, organy samorządu terytorialnego i ich urzędników”. Dalej przepis ten stanowi, że „Ombudsman swoją działalnością uzupełnia funkcjonujące w państwie środki ochrony praw i wolności człowieka i obywatela”. Rzecznik w realizacji swoich funkcji jest niezależny od jakichkolwiek organów państwowych, urzędników, partii politycznych i organizacji społecznych, kierując się jedynie przepisami „Konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych, których stroną jest Turkmenistan i powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka” (tłum. wł.)¹³.

Rzecznik jest wybierany przez Medżlis w głosowaniu tajnym zwykłą większością głosów deputowanych. Kandydatów na urząd Rzecznika w liczbie trzech przedstawia Prezydent Turkmenistanu w terminie nie późniejszym niż miesiąc przed upływem kadencji urzędującego Ombudsmana. Jeżeli Medżlis nie wyłoni Rzecznika, wówczas prezydent w terminie 15 dni przedstawia parlamentowi trzech innych kandydatów na wakujący urząd. Rzecznik ma zastępców, którzy są wybierani i odwoływani na jego wniosek przez Medżlis większością głosów

¹¹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 378; S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 442; A. Domańska, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015, s. 264–265; Z. Witkowski, *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, wyd. 14, red. Z. Witkowski, Toruń 2013, s. 619–622; J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 40–46; I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 146–150.

¹² A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 65–66.

¹³ Закон Туркменистана № 476-V..., art. 1 i 13.

członków parlamentu¹⁴. Jednak ustawa nie określa liczby zastępców Rzecznika i kwestię tę rozwiąże zapewne sama praktyka w najbliższej perspektywie czasowej.

Sposób wyboru Rzecznika wskazuje na prezydencki model ombudsmana, choć nie jest to postać klasyczna. Sam prezydent bowiem w tym wypadku nie dokonuje wyboru Rzecznika, lecz przedstawia parlamentowi swoich kandydatów. Jednak w realiach Turkmenistanu wybrany może być tylko kandydat najbardziej „odpowiedni” dla prezydenta. Na obszarze poradzieckim prezydencki model ombudsmana funkcjonuje jeszcze w Azerbejdżanie, Kazachstanie, Uzbekistanie i Tadżykistanie¹⁵.

Ustawa nakłada na kandydatów na urząd Rzecznika następujące wymogi: posiadanie obywatelstwa Turkmenistanu, wiek co najmniej 40 lat, wykształcenie wyższe, nieskazitelny charakter, doświadczenie w dziedzinie ochrony praw człowieka, znajomość języka państwowego, czyli turkmeńskiego oraz legitymowanie się stałym pobytem i pracą na terytorium Turkmenistanu w okresie 10 lat poprzedzających kandydowanie¹⁶.

Kadencja Rzecznika i jego zastępców trwa 5 lat. Ustawa przewiduje tylko jedną reelekcję Rzecznika. Kadencja rozpoczyna się po objęciu pełnomocnictw, zaś kończy po upływie ustawowego okresu, na który Rzecznik został powołany, ustaniu pełnomocnictw lub śmierci. Przedterminowe wygaśnięcie pełnomocnictw Rzecznika i jego zastępców następuje w wypadku: rezygnacji z pełnionego urzędu poprzez złożenie stosownego oświadczenia; z powodu stanu zdrowia uniemożliwiającego dalsze pełnienie obowiązków, co wymaga poświadczenia przez komisję lekarską; orzeczenia przez sąd prawomocnego wyroku karnego; orzeczenia przez sąd ubezwłasnowolnienia, uznania za zaginionego bez wieści lub uznania za zmarłego; utraty obywatelstwa Turkmenistanu, wyboru na urząd niepołączalny z dalszym pełnieniem urzędu Rzecznika; „ciężkiego” naruszenia obowiązków, popełnienia czynów nie liczących z powagą pełnionego urzędu, a także wyjazdu z Turkmenistanu w celu stałego osiedlenia się poza jego granicami. W razie przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw lub śmierci Rzecznika jego obowiązki do czasu wyboru nowego Rzecznika pełni jego zastępca¹⁷.

¹⁴ Ibidem, art. 4 ust. 1–4, art. 8 ust. 1.

¹⁵ L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana...*, s. 46.

¹⁶ Закон Туркменистана № 476-V..., art. 5.

¹⁷ Ibidem, art. 7–9.

Ustawa zakazuje Rzecznikowi i jego zastępcom jednoczesnego pełnienia mandatu deputowanego Medżlisu, członka terenowych przedstawicielskich organów władzy i organów samorządu terytorialnego, a także zajmowania się inną działalnością z wyłączeniem pracy naukowej, nauczycielskiej i twórczej. Nie mogą oni również prowadzić działalności politycznej ani należeć do jakiegokolwiek partii politycznej lub organizacji społecznej o celach politycznych. W przypadku przynależności do wskazanych podmiotów są oni zobowiązani w terminie miesiąca do rezygnacji z ich członkostwa. W razie niedopełnienia tego obowiązku Medżlis wybiera nowego Rzecznika i jego zastępców¹⁸.

Gwarancjami niezależności Rzecznika i jego zastępców są: immunitet formalny, nietykalność, odpowiednie uposażenie finansowe, uprawnienia pracownicze i socjalne oraz wskazana już wyżej apolityczność i niepołączalność urzędu. Posiadanie immunitetu powoduje, że Ombudsman Turkmenistanu i jego zastępcy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej, aresztowani oraz podlegać rewizji osobistej bez zgody Medżlisu. Ich nietykalność obejmuje zakaz przeszukania mieszkań służbowych i prywatnych, środków transportu, miejsca pracy, bagażu, dokumentów i kontroli środków łączności. Przeprowadzenie rewizji osobistej Rzecznika i jego zastępców, przeszukanie pomieszczeń służbowych, mieszkań i zatrzymanie dokumentów oraz wszczęcie przeciwko nim postępowania karnego może się odbyć tylko na wniosek Prokuratora Generalnego Turkmenistanu. Właściwym do rozpoznania sprawy jest Sąd Najwyższy Turkmenistanu. Ustawa gwarantuje Rzecznikowi i jego zastępcom prawo do odmowy zeznań w charakterze świadka w postępowaniu karnym, cywilnym i administracyjnym co do okoliczności znanych im w związku z prowadzonymi przez nich czynnościami służbowymi¹⁹.

IV. Zakres działania Rzecznika

Do podstawowych zadań Rzecznika określonych w ustawie należy: ochrona i zapobieganie naruszeniom praw i wolności człowieka i obywatela; koordynacja współpracy organów państwowych, a także współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela; badanie

¹⁸ Ibidem, art. 10 ust. 1–3.

¹⁹ Ibidem, art. 11 ust. 1–5 i art. 15–17.

stanu ich przestrzegania na podstawie skarg otrzymywanych od obywateli Turkmenistanu, cudzoziemców i bezpaństwowców, a także ich pełnomocników na działalność lub bezczynność organów władzy państwowej, samorządu terytorialnego i urzędników, jeżeli wcześniej były one przez nich zaskarżone w postępowaniu administracyjnym lub sądowym i nie zgadzają się oni z przyjętymi w tym przedmiocie rozstrzygnięciami. Ombudsman przyjmuje również skargi od osób trzecich, dotyczące naruszenia praw, wolności i interesów prawnych jednostki lub grupy osób. Warunkiem przyjęcia skargi jest jednak podpisanie jej przez autora oraz podanie swojego miejsca zamieszkania. Rzecznik nie rozpatruje natomiast spraw należących do kompetencji sądów, a także skarg i petycji wcześniej już przez niego rozpatrywanych o ile nie pojawiły się w nich nowe okoliczności²⁰.

Zadaniem Rzecznika jest zatem ochrona praw i wolności człowieka i obywatela zagwarantowanych przez konstytucję, ustawodawstwo Turkmenistanu oraz umowy międzynarodowe, których sygnatariuszem jest Turkmenistan. Zakres zaś podmiotowy Rzecznika obejmuje obywateli Turkmenistanu, cudzoziemców oraz bezpaństwowców, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i grupowym, o ile ich prawa i wolności zostały naruszone działaniem lub zaniechaniem ze strony turkmeńskich organów władzy publicznej²¹.

V. Zasady i formy działania Rzecznika

Podstawowymi kryteriami, wyznaczonymi przez ustawę, w oparciu o które Rzecznik podejmuje swoje działania jest niezależność od organów państwowych, urzędników, partii politycznych i organizacji społecznych, bezstronność, obiektywizm, jawność, sprawiedliwość, dostępność dla skarżącego oraz nadrzędność praw i wolności człowieka i obywatela. Ombudsman podlega jedynie przepisom konstytucji, ustaw, traktatów i umów międzynarodowych, których stroną jest Turkmenistan, a także powszechnie uznanym normom prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Jakakolwiek ingerencja w działalność Rzecznika i jego zastępców jest zabroniona i zagrożona odpowiedzialnością karną²².

²⁰ Ibidem, art. 19 ust. 1–2, art. 21 ust. 3–6.

²¹ Ibidem, art. 21 ust. 1–2.

²² Ibidem, art. 12–14, 17.

Realizacja zadań przez Rzecznika odbywa się w dwóch podstawowych formach: poprzez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz przez wystąpienia i wnioski dotyczące ogólnych problemów ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych są podejmowania z reguły na wniosek jednostki lub grupy osób bądź ich pełnomocników. Termin na wniesienie skargi wynosi jeden rok od dnia zdarzenia stanowiącego o naruszeniu praw i wolności oraz interesów prawnych jednostki. Termin ten z istotnych przyczyn, np. zawilości sprawy, może być przedłużony przez Rzecznika o dalsze sześć miesięcy. Ustawa zapewnia też osobom skazanym, przebywającym w zakładach karnych i innych miejscach odosobnienia na nieskrępowane składanie skarg i petycji, które bez cenzury są kierowane do Ombudsmana w ciągu 24 godzin. Skarga wniesiona w formie pisemnej musi spełniać określone wymogi formalne, tzn. zawierać imię, nazwisko, adres zamieszkania petenta i jego podpis, nazwę organu władzy publicznej lub urzędnika, którego działania lub zaniechania doprowadziły w ocenie petenta do naruszenia jego praw i wolności lub interesu prawnego. Do skargi należy dołączyć stosowne dokumenty i inne dowody potwierdzające jej zasadność. Poza formą pisemną ustawa dopuszcza również wniesienie skargi w formie ustnej. W takim wypadku wystarczy, że petent udzieli pracownikowi biura Rzecznika stosownych informacji, a ten wypełni za niego specjalny blankiet skargi²³.

Ombudsman po zapoznaniu się ze skargą może podjąć sprawę o ile spełnia ona wymogi formalne i została wniesiona w przepisany terminie, albo poprzestać na wskazaniu skarżącemu przysługujących mu środków działania. Jeżeli skarga nie spełnia wymogów formalnych, to Rzecznik obligatoryjnie nie podejmuje sprawy. Termin na rozpatrzenie skargi wynosi 15 dni od dnia jej wpłynięcia, zaś w razie zawilości sprawy jest on nie dłuższy niż 45 dni. Skarżący zostaje powiadomiony o decyzji Rzecznika w terminie pięciu dni²⁴.

Po podjęciu sprawy Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające lub zwrócić się o zbadanie sprawy w całości lub części do właściwych organów ochrony prawnej, nadzoru, kontroli państwowej, samorządu terytorialnego i poszczególnych urzędników. W celu realizacji swoich zadań

²³ Ibidem, art. 22–24.

²⁴ Ibidem, art. 23 i 26 ust. 1–2.

może on: żądać wszczęcia postępowania cywilnego, karnego bądź administracyjnego w sprawach, w których doszło do naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela; wnieść do sądu powództwo o przyznanie jednostce odszkodowania za poniesione przez nią straty materialne i uszczerbek moralny, będące następstwem naruszenia przysługujących jej praw i wolności; wnieść odwołanie w postępowaniu administracyjnym; wystąpić z wnioskiem o uchylenie prawomocnego wyroku w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych; wystąpić do kompetentnego urzędnika lub organu państwowego z rekomendacją dotyczącą potrzeby przeprowadzenia stosownej kontroli; wystąpić z wnioskiem o uchylenie mocy prawnej aktu normatywnego, który narusza prawa i wolności człowieka i obywatela; wystąpić z wnioskiem o ukaranie w trybie karnym lub administracyjnym osoby, która dopuściła się naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela; wystąpić z wnioskiem do organu nadrzędnego nad organem, który w ocenie Rzecznika nie wypełnił należycie jego rekomendacji, a także nie podjął zalecanych działań; zażądać potrzebnych akt sprawy lub dokumentów w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych²⁵.

W ramach ochrony praw i wolności człowieka w wymiarze generalnym Rzecznik czuwa nad ich zgodnością z konstytucją, umowami międzynarodowymi, których stroną jest Turkmenistan oraz powszechnie uznanymi normami prawa międzynarodowego. Ombudsman może brać udział w pracach ustawodawczych nad aktami w zakresie ochrony praw i wolności jednostki poprzez uczestnictwo w grupach roboczych oraz składanie podmiotom inicjatywy ustawodawczej stosownych wniosków i propozycji. Rzecznik może również podejmować różnorodne działania służące podnoszeniu kultury prawnej obywateli w drodze upowszechniania za pomocą środków masowego przekazu informacji dotyczących ochrony praw i wolności jednostki, inicjowanie prowadzenia badań naukowych w tej dziedzinie oraz dostosowania w tym zakresie programów szkolnych. Na potrzeby realizacji działalności informacyjnej w zakresie upowszechniania wiedzy o prawach i wolnościach jednostki ustawa zapewnia Rzecznikowi możliwość utworzenia i wydawania przez niego stosownego periodyku²⁶.

Ustawa obliguje Rzecznika do składania corocznych raportów dotyczących jego działalności oraz sytuacji w obszarze praw i wolności jednostki w państwie. Są one prezentowane przed prezydentem i parlamentem, lecz

²⁵ Ibidem, art. 27 ust. 1, art. 28–30.

²⁶ Ibidem, art. 31–35.

do dnia dzisiejszego ani ustawa ani Regulamin Medżlisu nie zawierają przepisu określającego termin prezentacji takiego raportu. W razie konieczności Rzecznik może złożyć prezydentowi i Medżlisowi specjalny raport odnoszący się do wybranych aspektów przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w państwie. Raporty Ombudsmana są transmitowane i publikowane w środkach masowego przekazu²⁷.

W celu realizacji swoich zadań Rzecznik posiada biuro. Jego działalność jest finansowana z budżetu państwa, co stanowi o formalnej niezależności instytucji Rzecznika oraz zapewnieniu mu autonomii w systemie organów władzy państwowej. O strukturze biura i jego personalnej obsadzie decyduje Rzecznik, który kieruje również – chociaż nie bezpośrednio – jego działalnością²⁸. Ustawa przewiduje też utworzenie przedstawicielstw regionalnych Ombudsmana, które jak można domniemywać będą najprawdopodobniej zlokalizowane w stolicach pięciu jednostek administracyjno-terytorialnych – wielajatów.

VI. Uwarunkowania i praktyczny wymiar działalności Rzecznika

Dotychczas ukazał się pierwszy raport roczny Rzecznika, dotyczący 2017 r. Został on zaprezentowany na posiedzeniu Medżlisu w dniu 9 czerwca 2018 r. Tekst raportu w języku rosyjskim jest dostępny na oficjalnych stronach internetowych Państwowej Agencji Informacyjnej „Turkmenistan Dzisiaj”²⁹ oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych Turkmenistanu³⁰.

Raport składa się ze wstępu i ośmiu rozdziałów. W każdym z rozdziałów jest wiele treści ogólnych, będących w istocie powtórzeniem unormowań ustawowych. Do konkretnych informacji, które pozwolą na wysnucie wniosków końcowych opracowania, należą przede wszystkim dane zawarte w rozdzia-

²⁷ Ibidem, art. 20.

²⁸ Ibidem, art. 41–43.

²⁹ Государственное информационное агентство Туркменистана «Туркменистан сегодня», Доклад Уполномоченного представителя по правам человека – Омбудсмана Туркменистана по итогам 2017 года, <http://tdh.gov.tm/news/obd.aspx#G2> (22.12.2018).

³⁰ Официальный сайт Министерства иностранных дел Туркменистана, Доклад уполномоченного представителя по правам человека в Туркменистане – Омбудсмана по итогам проделанной работы и ситуации в области прав человека в 2017 году, <https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/277> (22.12.2018).

łach III-VII raportu. Określają one liczbę skarg i petycji, ich formę, zakres podmiotowy i przedmiotowy, sposób rozstrzygnięcia, a także inne przejawy aktywności Rzecznika w sferze ochrony praw i wolności człowieka.

Z danych raportu wynika, że od maja do grudnia 2017 r. do Aparatu Rzecznika wpłynęło 439 skarg i petycji, w tym 185 ustnych, wniesionych przez 195 petentów i 254 pisemnych – zarówno indywidualnych, jak i grupowych. W przypadku skarg i petycji ustnych petenci zostali przyjęci przez samego Rzecznika lub konsultantów jego biura, którzy udzielili im stosownych informacji o podstawie prawnej zaistniałych naruszeń ich praw i wolności oraz przysługujących im środkach zaskarżenia. Z kolei spośród petycji pisemnych – 6 było wniesionych po upływie terminu, zaś 7 nie było podpisanych przez ich autorów. W odniesieniu do 141 skarg i petycji wystosowano zapytania do organów państwowych i samorządowych, otrzymując na wszystkie stosowne odpowiedzi, ale wśród nich było tylko 19 uznanych przez Rzecznika za zadowalające. W przypadku 90 pisemnych skarg i petycji ich autorom udzielono pouczeń o przysługujących im środkach ochrony naruszonych praw i wolności.

Przedmiotowo skargi i petycje dotyczyły w większości: spraw mieszkaniowych wnioskodawców, co stanowiło 23,7% wszystkich wniesionych do Rzecznika spraw; problemów związanych z zatrudnieniem i szerzej spraw z zakresu stosunków pracy – 15,5%; niezadowolenia wnioskodawców z wydanych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i karnych – 18,5%; braku wykonania orzeczeń sądowych, zwłaszcza w sprawach majątkowych – 13,9%; spraw migracyjnych – 7,5%; skarg na bezprawne działania funkcjonariuszy organów ścigania – 4,3%. Pozostałe 16,6% petycji i skarg dotyczyło: spraw rodzinnych, obrotu nieruchomościami, odbywania służby wojskowej, zabezpieczeń emerytalno-rentowych, ochrony zdrowia, a także działalności biznesowej i rzemieślniczej³¹.

W wyniku otrzymanych petycji, wniosków i skarg Rzecznik wystosował 6 rekomendacji, w tym dwie do Sądu Najwyższego Turkmenistanu oraz po jednej do: Ministerstwa Gospodarki Komunalnej, Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Wodnej, Hyakimlika (Merostwa) Miasta Aszchabadu i Banku Akcyjnego „Senagat”.

³¹ Ibidem.

W okresie objętym raportem Rzecznik uczestniczył w pracach grup roboczych przygotowujących projekty dwóch ustaw: „o Komisji Trójstronnej ds. Uregulowania Stosunków Socjalno-Pracowniczych” i „o wniesieniu zmian i uzupełnień do niektórych aktów ustawodawczych Turkmenistanu”. Do przedmiotowych projektów złożył on swoje wnioski i propozycje. Ombudsman współpracował również ściśle z Międzyresortową Komisją ds. Wypełnienia przez Turkmenistan Zobowiązań Międzynarodowych w Dziedzinie Praw Człowieka i Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, biorąc udział we wszystkich jej posiedzeniach.

Innymi przejawami aktywności Rzecznika było jego uczestnictwo 11–12 maja 2017 r. w symposium poświęconym realizacji Narodowego planu, które odbyło się w gmachu Medżlisu Turkmenistanu. Rzecznik brał również udział 7 grudnia 2017 r. w Aszchabadzie w obradach „okrągłego stołu” turkmeńskich organizacji społecznych. W grudniu tegoż roku uczestniczył on także w dwóch konferencjach naukowych, występując nawet z referatem, zatytułowanym „Ustawowe gwarancje praw człowieka: harmonizacja doświadczeń własnych i standardów międzynarodowych”. Ponadto w grudniu 2017 r. Rzecznik odwiedził wszystkie wielajaty, spotykając się wówczas w gmachach hýakimlików z pracownikami urzędów państwowych i samorządowych w sprawach dotyczących ochrony praw i wolności człowieka, ale także przyjmując na miejscu skargi, petycje i wnioski od obywateli tychże jednostek³².

W ramach współpracy międzynarodowej Rzecznik wziął udział w dwóch zagranicznych seminariach naukowych, poświęconych ochronie praw dziecka: 19–20 kwietnia w Astanie i 15–17 listopada w Sofii. Odbył on również podróż do Finlandii 15–19 października, gdzie spotkał się z tamtejszym Ombudsmanem Parlamentarnym. Rzecznik podjął także współpracę z Regionalnym Przedstawicielem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka i Centrum OBWE w Aszchabadzie.

W raporcie uderza brak chociażby jednej wizyty Rzecznika w miejscach pobytu osób zatrzymanych i skazanych, czy turkmeńskich jednostkach wojskowych, czego przyczyną oficjalnie miały być – „napięty harmonogram spotkań z obywatelami” i „braki kadrowe”³³. O ile braki fachowej kadry w pierw-

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

szym roku działalności nowej instytucji wydają się zrozumiałe, o tyle argument licznych obowiązków nie znajduje potwierdzenia w raporcie. Jak wynika bowiem z tego dokumentu dość „pracowity” dla Rzecznika był jedynie grudzień 2017 r. Porównanie przedmiotowego raportu z raportami ombudsmanów pozostałych państw regionu Azji Centralnej, tj. Kazachstanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Kirgistanu, wskazuje na niewielką aktywność Ombudsmana Turkmenistanu. Z raportów ombudsmanów wskazanych państw wynika, że przyjęli oni wielokrotnie więcej skarg i petycji oraz wykazali się większą aktywnością w różnorodnych przedsięwzięciach krajowych i zagranicznych, związanych z ochroną praw i wolności człowieka niż turkmeński Rzecznik. Ich raporty są też bardziej szczegółowe i znacznie obszerniejsze od raportu Ombudsmana Turkmenistanu³⁴.

Poza wskazanym raportem rocznym Rzecznika inne turkmeńskie źródła informacji, dotyczące jego działalności w obszarze ochrony praw i wolności człowieka w Turkmenistanie, są nieliczne i zazwyczaj lakoniczne. Ombudsman nie posiada nawet własnej strony internetowej, za wyjątkiem ogólnej informacji o podstawowych danych kontaktowych, tj. adresie siedziby w Aszchabadzie i numerze telefonu stacjonarnego, co świadczy o braku transparentności nowej instytucji³⁵. W kontekście powyższych rodzi się zatem zasadnicze pytanie o zakres niezależności Ombudsmana Turkmenistanu i jego realne możliwości działania w obszarze, do jakiego został powołany.

³⁴ Рог. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2017 год, <https://ombudsman.kz/images/files/otchet2017.pdf> (27.12.2018); Официальный сайт Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмана), Отчет о деятельности Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмана) в 2015 году, <http://ombudsman.uz/ru/publication/1685/17436> (27.12.2018); Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан, Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан за 2016 год, <http://ombudsman.tj/rus/wp-content/uploads/2015/12/DOKLAD-20161.pdf> (27.12.2018); Официальный сайт Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики, Доклад Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики за 2017 год, <http://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/ejegod2017.pdf> (27.12.2018).

³⁵ Zob. Контактные данные омбудсмана Яздурсун Гурбанназаровой, «Хроника Туркменистана» от 2 декабря 2017 года, <https://www.hronikatm.com/2017/12/kontaktnyie-dannyye-ombudsmena-yazdursun-gurbannazarovoy> (27.12.2018).

Analizując zakres niezależności Rzecznika należy przede wszystkim zwrócić uwagę na funkcjonujące w Turkmenistanie rozwiązania systemowe oraz uwarunkowania polityczne i trybalne. Obecnie obowiązująca Konstytucja Turkmenistanu w nowej redakcji z 14 września 2016 r. stanowi, że „Najwyższą władzę państwową w Turkmenistanie uosabiają Prezydent Turkmenistanu, Medżlis Turkmenistanu, Gabinet Ministrów Turkmenistanu i Sąd Najwyższy Turkmenistanu” (tłum. wł.)³⁶. W systemie organów państwowych, pomimo konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia się władz (art. 6), naczelną pozycję zajmuje niewątpliwie prezydent. Wynika to z całokształtu regulacji konstytucyjnych, a szczególnie zakresu przyznanych mu uprawnień określonych w przepisach art. 71–72 ustawy zasadniczej. Prezydent jest „głową państwa i władzy wykonawczej, najwyższą osobą urzędową Turkmenistanu, gwarantem niezależności państwowej i statusu neutralności Turkmenistanu, jego integralności terytorialnej, przestrzegania Konstytucji i wypełniania porozumień międzynarodowych” oraz „Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Turkmenistanu” (tłum. wł.). Prezydentowi podlega nie tylko wojsko, ale i rozbudowane formacje milicji oraz służb specjalnych³⁷.

W systemie konstytucyjnym Turkmenistanu wzajemne relacje prezydenta i parlamentu odzwierciedlają prezydencki system rządów, chociaż nie jest to postać modelowa, co jest zresztą charakterystyczne dla wszystkich państw regionu Azji Centralnej. Prezydent ma liczne instrumenty oddziaływania na parlament, wśród których należy wymienić prawo: inicjatywy ustawodawczej (art. 83), weta zawieszającego, za wyjątkiem ustaw o przyjęciu konstytucji oraz wniesieniu do niej zmian i uzupełnień (art. 71 pkt 10), zwoływania sesji nadzwyczajnych Medżlisu (art. 71 pkt 13), występowania z corocznym orędziem do parlamentu (art. 71 pkt 11) oraz przedterminowego skrócenia jego kadencji (art. 79 pkt 3). Prezydent posiada nawet uprawnienia ustawodawcze, bowiem na podstawie przepisu art. 82 konstytucji, Medżlis może mu „przekazać prawo do wydawania ustaw w określonych sprawach”, które wymagają jednak późniejszego zatwierdzenia ich przez parlament. Medżlis w myśl przywołanego przepisu nie może jedynie przekazywać swoich funkcji ustawodawczych w sprawach: przyjęcia i wnoszenia zmian do konstytucji,

³⁶ Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-XII в новой редакции от 14 сентября 2016 года..., art. 66.

³⁷ Ibidem, art. 68 i 71 pkt 4.

ustawodawstwa karnego i administracyjnego oraz sądownictwa³⁸. Z kolei instrumentami oddziaływania parlamentu na prezydenta są: możliwość odrzucenia weta prezydenckiego w procesie ustawodawczym, co wymaga większości kwalifikowanej nie mniejszej niż 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych Medżlisu; możliwość przedterminowego skrócenia kadencji prezydenta w razie gdyby nie mógł on wypełniać swoich pełnomocnictw z powodu choroby; prawo do zastosowania impeachmentu w razie naruszenia przez prezydenta konstytucji i ustaw oraz wyrażanie zgody na przedstawiane przez prezydenta kandydatury: Prezesa Sądu Najwyższego Turkmenistanu, Prokuratora Generalnego Turkmenistanu, ministra spraw wewnętrznych, ministra adalat (ds. praw człowieka) i Rzecznika³⁹.

Biorąc pod uwagę funkcjonujący w Turkmenistanie system partyjny, który tworzą trzy ściśle kontrolowane przez służby prezydenta partie polityczne – Demokratyczna Partia Turkmenistanu, Partia Przemysłowców i Przedsiębiorców Turkmenistanu oraz Agrarna Partia Turkmenistanu, jak również układy trybalne i brak wolnych wyborów – w Medżlisie zasiadają wyłącznie deputowani lojalni wobec Prezydenta Turkmenistanu. Wskazane wyżej mechanizmy oddziaływania parlamentu wobec prezydenta, a zwłaszcza możliwość uruchomienia procedury impeachmentu mając wobec tego charakter jedynie normatywny. Prezydent jest głównym decydentem w państwie i właściwie żadna istotna decyzja, w tym o charakterze personalnym, nie może być podjęta bez jego woli i wiedzy. Do tego przyjęte w nowej redakcji konstytucji zmiany zapewniają Prezydentowi Turkmenistanu status prezydenta dożywotniego. Obóz władzy i związani z nim konstytucjonaliści turkmeńscy, m.in. prof. Murad Chaitow, nazywają te swoiste rozwiązania „demokracją zgodną z duchem i tradycjami narodu”⁴⁰.

Poza system konstytucyjnym, który w demokratycznej otocze daje prezydentowi niemal nieograniczoną władzę, istnieje tam jeszcze sygnalizowana już we wstępie opracowania realna polityczna rzeczywistość. Składa się na nią

³⁸ Ibidem, art. 71 pkt 10–11, 13, art. 79 pkt 3 i art. 82.

³⁹ Ibidem, art. 75 i 81 pkt 7.

⁴⁰ Szerzej zob. М.О. Хайтов, *Конституционная реформа в Туркменистане – качественно новый этап в развитии общества и государства*, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10658> (28.12.2018); Н. Сапармуратов, *Об особенностях «туркменской модели демократии»*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-08-2000/26.saparov.shtml> (28.12.2018).

funkcjonujący wciąż w Turkmenistanie autorytarny system rządów i układy trybalne. Sytuacja w Turkmenistanie po śmierci Saparmurata Nijazowa niewiele się zmieniła. Jego następca Gurbanguły Berdymuchamedow, który oficjalnie kreuje się jako reformator, zapowiedział wprawdzie początek „Epoki Odrodzenia”, pluralizację życia politycznego, wprowadzenie ekonomii rynkowej i otwarcie państwa na kontakty zewnętrzne, ale zmiany są raczej kosmetyczne i odbywają pod ścisłą kontrolą aparatu bezpieczeństwa. W państwie utrzymuje się nadal kult jednostki, chociaż stał się on nieco bardziej umiarkowany. Liczne pomniki i wizerunki urzędującego prezydenta i jego poprzednika, przypominają obywatelom o najważniejszej osobie w państwie – Prezydencie Turkmenistanu. Sam Berdymuchamedow przybrał tytuł „Arkadaga” – „Opiekuna”. Wynikająca z trybalizmu kultura poddańcza, nepotyzm i system zależności patronacko-klientalnych ułatwiają utrzymanie reżimu. Obsada stanowisk w resortach siłowych, a także większości stanowisk państwowych i samorządowych odbywa się według klucza plemiennie-klanowego, co zapewnia wdzięczność i zarazem lojalność członków wspólnoty. Decydujące wpływy w państwie ma plemię Achalteke, z którego wywodzi się Berdymuchamedow. Pomimo gwarancji konstytucyjnych w Turkmenistanie do dnia dzisiejszego nie ma wolnych mediów, wolności zgromadzeń, możliwości stowarzyszania się i wolności wypowiedzi. W państwie obowiązuje cenzura i trwa inwigilacja obywateli poprzez system donosicielstwa, podsłuchy telefoniczne i kontrolę, udostępnionego dopiero w 2007 r. Internetu. Opozycja w Turkmenistanie została całkowicie spacyfikowana jeszcze w początku lat dziewięćdziesiątych i jej działacze, którym udało się wydostać z kraju, skupili się głównie w Wiedniu, Pradze i Moskwie⁴¹.

⁴¹ Szerzej zob. T. Bodio, T. Mołdawa, op. cit., s. 410–411; С. Горак, «Великое возрождение»: продолжение идеологической традиции Туркменистана, <http://www.politex.info/content/view/600/30> (29.12.2018); А. Улунян, Туркменистан после Ниязова: Власть бюрократии вместо несостоявшегося диктатора «силовики»? <http://www.fergananews.com/articles/5524> (29.12.2018); И. Проклов, Современный политический процесс в Туркменистане, „Центральная Азия и Кавказ” 2008, № 2, s. 172–180, <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-politicheskiy-protsess-v-turkmenistane> (29.12.2016); A. Bohr, *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism*, London 2016, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-03-08-turkmenistan-bohr-sum_mary.pdf (29.12.2018).

Uwzględniając autorytarny system polityczny Turkmenistanu i zamknięty charakter tego państwa realne możliwości działania Rzecznika są w rzeczywistości niewielkie. W warunkach funkcjonującej w Turkmenistanie blokady informacyjnej z pewnością nie ma on dostępu do źródeł informacji turkmeńskiej opozycji, takich jak: Radio „Azaltik”, Newsletter „Kronika Turkmenistanu”, czy internetowe agencje informacyjne – „Fergana”, Gundogar” i „Alternatywna Agencja Informacyjna”, które regularnie informują o licznych naruszeniach praw i wolności człowieka w Turkmenistanie, w tym prawa do życia, zakazu tortur i bezprawnego pozbawienia wolności⁴². Sami obywatele w zdecydowanej większości mają świadomość, że w realiach Turkmenistanu nie z każdym rodzajem sprawy mogą się zwrócić do Rzecznika. Ponadto w społeczeństwie, w którym funkcjonują układy trybalne wiele spraw – w zależności od ich wagi – jest załatwianych na poziomie klanu, rodu, bądź rodziny⁴³.

VI. Zakończenie

Reasumując rozważania na temat instytucji Pełnomocnego Rzecznika ds. Praw Człowieka należy stwierdzić, że jej powołanie formalnie wpisuje się w zarysowującą się od kilku ostatnich lat tendencję do wypełniania przez Turkmenistan zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony praw i wolności człowieka. Liberalizacja ma jednak wymiar niemal wyłącznie normatywny i jest ściśle „dozowana” przez główny ośrodek decyzyjny w państwie, jakim jest Prezydent Turkmenistanu.

Regulacje ustawowe dotyczące Rzecznika spełniają na ogół standardy, jakie funkcjonują w podobnych aktach obowiązujących w państwach demokratycznych. Zastrzeżenia może budzić jedynie sposób wyboru Rzecznika, zależny w praktyce od prezydenta, a to z kolei poddaje w wątpliwość jego niezależność od ośrodka prezydenckiego i w szerszym kontekście od pozostałych

⁴² Н. Байрамова, *Ау, омбудсмен! Семь месяцев в режиме безмолвия «Хроника Туркменистана» от 14 ноября 2017 года*, <https://www.hronikatm.com/2017/11/au-ombudsman-sem-mesyatsev-v-rezhime-bezmolviya> (28.12.2018).

⁴³ А. Грозин, *Элиты Туркменистана и центральноазиатские кланы: общее, особенное и трудности модернизации*, http://www.perspektivy.info/table/elity_turkmenistana_i_centralnoaziatskije_klany_obshheje_osobennoje_i_trudnosti_modernizacii_2010-12-21.htm (29.12.2018).

centralnych organów władzy wykonawczej w państwie. Biorąc pod uwagę realia systemu politycznego Turkmenistanu i niechęć jego władz do jakichkolwiek rzeczywistych posunięć wzmacniających poziom ochrony praw jednostki w tym państwie nie można mieć złudzeń, iż Rzecznik jest tylko kolejną instytucją fasadową, powołaną przede wszystkim w celu poprawy wizerunku Turkmenistanu na arenie międzynarodowej.

Potwierdza to analiza pierwszego raportu rocznego Rzecznika za 2017 r., Raport ten wskazuje bowiem na brak kierowanych do Ombudsmana spraw dotyczących praw człowieka pierwszej generacji, co świadczy z jednej strony o ograniczonym zaufaniu obywateli do nowej instytucji, a z drugiej strony o braku realnych możliwości działania samego Rzecznika. Bez rzeczywistej liberalizacji polityki władz Turkmenistanu w dziedzinie ochrony praw człowieka nie można oczekiwać, aby Rzecznik mógł rzetelnie wypełniać swoje ustawowe zadania.

Literatura

- Байрамова Н., *Ау, омбудсмен! Семь месяцев в режиме безмолвия «Хроника Туркменистана» от 14 ноября 2017 года*, <https://www.hronikatm.com/2017/11/au-ombudsmen-sem-mesyatsev-v-rezhime-bezmolviya> (28.12.2018).
- Bodio T., Mołdawa T., *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007.
- Bohr A., *Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism*, London 2016, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-03-08-turkmenistan-bohr-summary.pdf> (29.12.2018).
- Domańska A., *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012.
- Domańska A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2015.
- EurasiaNet, *Туркмения: Насколько глубок экономический кризис?*, <https://inosmi.ru/politic/20180111/241163225.html> (11.12.2018).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Горак С., *«Великое возрождение»: продолжение идеологической традиции Туркменистана*, <http://www.politex.info/content/view/600/30> (29.12.2018).
- Грозин А., *Элиты Туркменистана и центральноазиатские кланы: общее, особенное и трудности модернизации*, http://www.perspektivy.info/table/elity_turkme

- nistana_i_centralnoazjatskije_klany_obshheje_osobennoje_i_trudnosti_modernizacii_2010-12-21.htm (29.12.2018).
- Хаитов М., *Источники международного гуманитарного права (опыт государств Центральной Азии)*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2001, № 1, <http://evolutio.info/content/view/406/235> (10.12.2018).
- Хаитов М., *Конституционная реформа в Туркменистане – качественно новый этап в развитии общества и государства*, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10658> (28.12.2018).
- Ходжаев Т.О., *Омбудсмен Туркменистана*, <https://www.vestniktm.com/c146-669152.html> (15.12.2018).
- Имамкулиева И., *Совершенствуется национальная система защиты прав человека*, <http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=10251> (11.12.2018).
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Prawa człowieka w systemie prawa krajowego*, red. A. Florczak, B. Bolechow, Toruń 2006.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich: geneza – status prawny – rozwój*, Warszawa 2011.
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Проклов И., *Современный политический процесс в Туркменистане*, „Центральная Азия и Кавказ” 2008, № 2, s. 172–180, <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-politicheskiy-protsess-v-turkmenistane> (29.12.2016).
- Российское агентство международной информации «РИА Новости», *Президент: Туркмении нужен омбудсмен против произвола чиновников*, <https://ria.ru/20150116/1042802050.html> (12.12.2018).
- Сапармуратов Н., *Об особенностях «туркменской модели демократии»*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-08-2000/26.saparov.shtml> (28.12.2018).
- Szukalski J., *Wybrane problemy naruszeń konstytucji w państwach Azji Centralnej*, [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Świątkiewicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001.
- Улунян А., *Туркменистан после Ниязова: Власть бюрократии вместо несостоявшегося диктатора «силовики»?*, <http://www.fergananews.com/articles/5524> (29.12.2018).
- Witkowski Z., *Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, wyd. 14, red. Z. Witkowski, Toruń 2013.