



Страсбург, 3 травня 2019 року **CDL-AD (2019) 005**  
**Дослідження № 897/2017** Оригінал англ. мовою

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»**  
**(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)**

**ПРИНЦИПИ**  
**ЗАХИСТУ ТА ПРОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА**  
**(«ВЕНЕЦІАНСЬКІ ПРИНЦИПИ»)\***

прийнято Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії  
(Венеція, 15-16 березня 2019 року)

схвалено Комітетом Міністрів  
на 1345-му засіданні заступників міністрів  
(Страсбург, 2 травня 2019 року)

на основі коментарів:

пані Лідії Ерр (член, Люксембург)  
пана Яна Хельгесена (член, Норвегія)  
пана Йохана Хіршфельдта (член-замісник, Швеція)  
пана Йоргена Стіна Соренсена (член, Данія)  
пана Іглі Тотозані (експерт, Албанія)

(\* ) Неофіційний переклад

**ПРИНЦИПИ  
ЗАХИСТУ ТА ПРОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА  
(«ВЕНЕЦІАНСЬКІ ПРИНЦИПИ»)**

**Європейська комісія «За демократію через право»  
(Венеціанська комісія)**

*Відзначаючи*, що на даний час більш ніж в 140 державах існують інститути омбудсмена на національному, регіональному або місцевому рівнях, що володіють різною компетенцією;

*Визначаючи*, що ці інститути адаптувалися до правової та політичної системи відповідних держав;

*Відзначаючи*, що основні принципи інституту омбудсмена, включаючи незалежність, об'єктивність, прозорість, справедливість і неупередженість, можуть досягатися за допомогою різних моделей;

*Підкреслюючи*, що омбудсмен є важливим елементом держави, яка базується на демократії, верховенстві права, повазі до прав людини і основоположних свобод та якісному державному управлінні;

*Підкреслюючи*, що давні конституційні традиції і зріла конституційна та демократична політична культури представляють собою найважливіший елемент, який сприяє демократичному і правовому функціонуванню інституту омбудсмена;

*Підкреслюючи*, що омбудсмен грає важливу роль в захисті правозахисників;

*Підкреслюючи* важливість національного і міжнародного співробітництва інституту омбудсмена і аналогічних інститутів;

*Посилаючись* на те, що омбудсмен - це інститут, що діє незалежно проти зловживань і порушень прав людини і основоположних свобод фізичних або юридичних осіб;

*Підкреслюючи*, що право на подачу скарги омбудсмену є доповненням права на доступ до правосуддя;

*Заявляючи*, що у прозорій системі, підзвітній народу, уряди і парламенти повинні сприймати критику на свою адресу;

*Приділяючи особливу увагу* обов'язкам омбудсмена закликати парламенти і уряди поважати і заохочувати права людини і основоположні свободи, враховуючи що ця роль має першорядне значення, особливо в періоди труднощів і конфліктів в суспільстві;

*Висловлюючи* серйозну занепокоєність у зв'язку з тим, що інститут омбудсмена часом зазнає різних посягань та загроз, таких як фізичне або психологічне насильство, юридичних дій, які загрожують імунітету, загрози скасування інституту, бюджетним скороченням і обмеженням повноважень;

*Нагадуючи*, що Венеціанська комісія в різних випадках активно працювала над роллю омбудсмена;

*Посилаючись* на рекомендації Комітету міністрів Ради Європи R (85)13 про інститут омбудсмена, R(97)14 про створення незалежних національних установ по заохоченню і захисту прав людини, Рекомендації R (2000)10 про кодекси поведінки для державних службовців, CM/Rec (2007)7 про якісне державне управління, CM/Rec (2014)7 про захист інформаторів і CM/Rec(2016)3 про права людини та бізнесу; рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 757 (1975) та 1615 (2003) та, зокрема, на резолюцію 1959 (2013); а також рекомендації 61 (1999), 159 (2004), 309 (2011) та резолюцію 327 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи; загальну політичну рекомендацію № 2

Європейської комісії по боротьбі з расизмом і нетерпимістю (ECRI): Рівність органів по боротьбі з расизмом і нетерпимістю на національному рівні, що була прийнята 7 грудня 2017 року;

*Посилаючись* на резолюцію Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 48/134 про принципи, що стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини ("Паризькі принципи") від 20 грудня 1993 року, резолюцію 69/168 від 18 грудня 2014 року і резолюцію 72/186 від 19 грудня 2017 року про ролі омбудсмена, посередника та інших національних правозахисних установ у зміцненні та захисті прав людини, резолюцію 72/181 від 19 грудня 2017 року про національні установи зі зміцнення і захисту прав людини, Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання, прийнятий Генеральною Асамблеєю 18 грудня 2002 року, Конвенцію про права осіб з інвалідністю, прийняту Генеральною Асамблеєю 13 грудня 2006 року;

*Після консультацій з* Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини, зі спеціальним доповідачем ООН з питання про становище правозахисників, комісаром Ради Європи з прав людини та Комітетом з прав людини Ради Європи (ККПЛ), Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ / БДІПЛ), Агентством Європейського Союзу з основних прав людини, європейським омбудсменом Європейського Союзу, Міжнародним інститутом омбудсмена (МІО), Асоціацією середземноморських омбудсменів (АОМ), Асоціацією омбудсменів та уповноважених з прав людини франкомовних країн (АОМФ), Федерацією Іbero-американських омбудсменів (ФІО), Європейською мережею національних інститутів з прав людини (ЄМНІПЛ);

**на 118-й пленарній сесії (15-16 березня 2019 року) прийняла ці принципи захисту та просування інституту омбудсмена («Венеціанські принципи»)**

1. Інститути омбудсменів покликані відігравати важливу роль у зміцненні демократії, верховенства права, якісного державного управління та захисту і заохочення прав людини та основоположних свобод. Хоча в державах-членах Ради Європи немає стандартизованої моделі, держава повинна підтримувати і захищати інститут омбудсмена і утримуватися від будь-яких дій, що підривають його незалежність.

2. Інститут омбудсмена, включаючи його повноваження, повинен ґрунтуватися на міцній правовій базі, переважно бути закріпленим на конституційному рівні, а його характеристики і функції можуть бути додатково опрацьовані на законодавчому рівні.

3. Інституту омбудсмена присвоюється відповідний високий ранг, який також відображується у винагороді омбудсмена і в його пенсійному забезпеченні.

4. Вибір моделі (єдиний омбудсмен або безліч омбудсменів) залежить від організації діяльності держави, її особливостей і потреб. Інститут омбудсмена може бути утворений на різних рівнях і з різною компетенцією.

5. Моделі, прийняті в державах, повинні повністю відповідати даним принципам, зміцнювати інститут і підвищувати рівень захисту і зміцнення прав людини та основоположних свобод в країні.

6. Омбудсмен обирається або призначається відповідно до процедур, які, наскільки це можливо, зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність і легітимність цього інституту.

Омбудсмен бажано обирається парламентом відповідною кваліфікованою більшістю голосів.

7. Процедура відбору кандидатів повинна включати публічний конкурс, бути відкритою, прозорою, базуватися на професійних якостях кандидата, об'єктивною та передбаченою законом.

8. Критерії призначення омбудсмена повинні бути досить широкими, щоб заохочувати широке коло потенційних кандидатів. Найважливішими критеріями є високі моральні якості, сумлінність і належна професійна компетентність та досвід, в тому числі в галузі прав людини і основоположних свобод.

9. Омбудсмен не повинен протягом терміну своїх повноважень займатися політичною, адміністративною чи іншою професійною діяльністю, несумісною з його незалежністю чи неупередженістю. Омбудсмен і його або її співробітники зобов'язані дотримуватись саморегульвних етичних кодексів.

10. Термін повноважень омбудсмена повинен перевищувати термін повноважень органу, який його призначає. Бажано обмежити такий строк одним терміном без можливості переобрання; в крайньому випадку, мандат омбудсмена може бути продовжений лише один раз. Бажано, щоб один термін був не менше семи років.

11. Омбудсмен звільняється з посади виключно у відповідності з вичерпним переліком чітких і розумних умов, встановлених законом. Звільнення з посади ґрунтується виключно на основі істотних критеріїв "недієздатність" або "нездатність виконувати свої службові функції", "порушення" або "проступок", які повинні тлумачитися у вузькому сенсі. Парламентська більшість, яка необхідна для усунення - самим Парламентом або судом за зверненням Парламенту, повинна дорівнювати і бажано перевищувати ту, яка необхідна для обрання. Процедура звільнення з посади повинна бути публічною, прозорою та передбаченою законом.

12. Мандат омбудсмена повинен включати попередження і реагування на випадки неналежного управління, а також захист і зміцнення прав людини та основоположних свобод.

13. Інституційна компетенція омбудсмена повинна поширюватись на державне управління на всіх рівнях.

Мандат Омбудсмана охоплює всі загальні інтереси та державні послуги, що надаються громадськості, незалежно від того, надаються вони державою, муніципалітетами, державними органами або приватними структурами.

Компетенція омбудсмена щодо судової системи обмежується забезпеченням процесуальної ефективності та адміністративного функціонування цієї системи.

14. Омбудсмен не повинен отримувати та виконувати будь-які вказівки будь-яких органів влади.

15. Будь-яка фізична або юридична особа, включаючи неурядові організації (НУО), має право на вільний, безперешкодний і безкоштовний доступ до омбудсмена та на подачу скарги.

16. Омбудсмен має дискреційне повноваження, по власній ініціативі або в результаті подачі скарги, розслідувати справи з належним урахуванням наявних адміністративних засобів правового захисту. Омбудсмен має право просити про співпрацю будь-яких осіб або організацій, які можуть надати йому або їй допомогу в проведенні розслідувань. Омбудсмен має юридично закріплене право на необмежений доступ до всіх відповідних документів, баз даних і матеріалів, включаючи ті, які в іншому випадку могли б бути юридично недоступними або конфіденційними. Омбудсмен повинен мати право на безперешкодний доступ до будівель, установ та осіб, в тому числі позбавлених волі.

Омбудсмен має право опитувати або вимагати письмові пояснення у посадових осіб та органів влади і, крім того, приділяє особливу увагу інформаторам в державному секторі і забезпечує їх захист.

17. Омбудсмен має повноваження направляти окремі рекомендації будь-яким органам чи установам, що належать до компетенції Установи. Омбудсмен має забезпечене законом

право вимагати від посадових осіб та органів влади відповіді у розумний строк, встановлений Омбудсменом.

18. У рамках моніторингу виконання на національному рівні ратифікованих міжнародних документів, що стосуються прав людини та основоположних свобод, та гармонізації національного законодавства з цими документами, Омбудсмен має повноваження публічно представляти рекомендації парламенту або органу виконавчої влади, включаючи внесення змін до законодавства або прийняття нового законодавства.

19. Після проведення розслідування, бажано щоб Омбудсмен мав право оскаржувати конституційність законів і норм або загальних адміністративних актів.

Також бажано, щоб Омбудсмен мав право виступати у відповідних органах врегулювання спорів і судах.

Офіційне подання звернення до омбудсмена може призупиняти розрахунок строку звернення до суду відповідно до закону.

20. Омбудсмен звітує перед парламентом про свою діяльність не рідше одного разу на рік. У цій доповіді омбудсмен може інформувати парламент про недотримання вимог державними органами. Омбудсмен також представляє доповіді з конкретних питань, якщо він вважає це за доцільне. Доповіді Омбудсмена оприлюднюються. Влада повинна приділяти їм належну увагу.

Це також стосується звітів, які повинен подавати омбудсмен, призначений виконавчою владою.

21. Установі омбудсмена повинні бути забезпечені достатні та незалежні бюджетні ресурси. Закон повинен передбачати, що бюджетні розподіли коштів для установи омбудсмена повинні відповідати потребі забезпечення повного, незалежного та ефективного виконання його обов'язків та функцій. З Омбудсменом слід проконсультуватися і запропонувати представити проект бюджету на майбутній фінансовий рік. Прийнятий бюджет установи не повинен скорочуватися протягом фінансового року, за винятком випадків, коли зменшення зазвичай застосовується до інших державних установ. Незалежний фінансовий аудит бюджету Омбудсмена повинен враховувати лише законність фінансових процедур, а не вибір пріоритетів при виконанні мандата.

22. Установа омбудсмена повинна мати достатній штат співробітників і належну структурну гнучкість. В склад установи може входити один або кілька заступників, які призначаються омбудсменом. Омбудсмен повинен мати можливість наймати своїх співробітників.

23. Омбудсмен, його або її заступники та співробітники, які мають право прийняття рішень, користуються імунітетом від судового процесу у відношенні заяв, зроблених усно або письмово під час здійснення своїх офіційних повноважень (функціональний імунітет). Такий функціональний імунітет застосовується також після того, як омбудсмен, заступники або співробітник, який приймає рішення, залишають Установу.

24. Держави повинні утримуватися від вжиття будь-яких заходів, спрямованих на скасування інституту омбудсмена або перешкоджання його ефективного функціонування, або припинення існування цього інституту, і ефективно захищають його від будь-яких подібних загроз.

25. Дані принципи повинні розглядатися, тлумачитися і використовуватися в цілях зміцнення і розвитку інституту омбудсмена. Беручи до уваги різні типи, системи та правовий статус інституту омбудсмена і його співробітників, державам настійно рекомендується вжити всіх необхідних заходів, включаючи конституційні та законодавчі зміни, щоб забезпечити умови для зміцнення і розвитку інститутів омбудсмена і їх можливостей, незалежності та неупередженості у відповідності з духом і буквою Венеціанських принципів і, таким чином, забезпечити їх правильну, своєчасну і ефективну реалізацію.