



Страсбург, 18 марта 2019 г.
Исследование № 897/2017

CDL-AD(2019)005
Оригинал на англ. языке

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ПРИНЦИПЫ
ЗАЩИТЫ И УКРЕПЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА
(«ВЕНЕЦИАНСКИЕ ПРИНЦИПЫ»)*

Приняты Венецианской комиссией
на 118-й пленарной сессии
(г. Венеция, 15-16 марта 2019 г.)

Одобрены Комитетом Министров
на 1345-м заседании заместителей министров

Парламентской Ассамблеей Совета Европы,
Резолюция 2301 (2019) от 2 октября 2019

Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы,
Резолюция 451 (2019) от 30 октября 2019

на основе комментариев:

г-жи Лидии ЭРР (член, Люксембург)
г-на Яна ХЕЛЬГЕСЕНА (член, Норвегия)
г-на Йохана ХИРШФЕЛЬДТА (замещающий член, Швеция)
г-на Йоргена Стина СОРЕНСЕНА (член, Дания)
г-на Игли ТОТОЗАНИ (эксперт, Албания)

(*) Неофициальный перевод, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

**ПРИНЦИПЫ
ЗАЩИТЫ И ПРОДВИЖЕНИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА
(«ВЕНЕЦИАНСКИЕ ПРИНЦИПЫ»)**

***Европейская комиссия за демократию через право
(Венецианская комиссия),***

Отмечая, что в настоящее время более чем в 140 государствах существуют институты омбудсмена на национальном, региональном или местном уровнях, обладающие различной компетенцией;

Признавая, что эти институты адаптировались к правовой и политической системе соответствующих государств;

Отмечая, что основные принципы института омбудсмена, включая независимость, объективность, транспарентность, справедливость и беспристрастность, могут достигаться с помощью различных моделей;

Подчеркивая, что омбудсмен является важным элементом государства, основанного на демократии, верховенстве права, уважении прав человека и основных свобод и качественном государственном управлении;

Подчеркивая, что давние конституционные традиции и зрелая конституционная и демократическая политическая культура представляют собой важнейший элемент, способствующий демократическому и правовому функционированию института омбудсмена;

Подчеркивая, что омбудсмен играет важную роль в защите правозащитников;

Подчеркивая важность национального и международного сотрудничества института омбудсмена и аналогичных институтов;

Ссылаясь на то, что омбудсмен – это институт, действующий независимо против злоупотреблений и нарушений прав человека и основных свобод физических или юридических лиц;

Подчеркивая, что право на подачу жалобы омбудсмену является дополнением права на доступ к правосудию;

Заявляя, что в транспарентной системе, подотчетной народу, правительства и парламенты должны воспринимать критику в свой адрес;

Уделяя особое внимание обязанности омбудсмена призывать парламенты и правительства уважать и поощрять права человека и основные свободы, учитывая что эта роль имеет первостепенное значение, особенно в периоды трудностей и конфликтов в обществе;

Выражая серьезную озабоченность в связи с тем, что институт омбудсмена порой подвергается различным нападкам и угрозам, таким как физическое или психологическое насилие, юридические действия, угрожающие иммунитету, угрозы упразднения института, бюджетные сокращения и ограничение полномочий;

Напоминая, что Венецианская комиссия в различных случаях активно работала над ролью омбудсмена;

Ссылаясь на рекомендации Комитета министров Совета Европы R(85)13 об институте омбудсмена, P(97)14 о создании независимых национальных учреждений по поощрению и защите прав человека, рекомендации № R(2000)10 о кодексах поведения для государственных служащих и CM/REC(2007)7 о качественном государственном управлении, CM/REC(2014)7 о защите информаторов и CM/REC(2016)3 о правах человека и бизнесе; рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы 757(1975) и 1615(2003) и, в частности, на резолюцию 1959(2013); а также рекомендации 61(1999), 159(2004), 309(2011) и резолюцию 327(2011) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы; общую политическую рекомендацию № 2 Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) : Равенство органов по борьбе с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне, принятую 7 декабря 2017 года;

Ссылаясь на резолюцию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 48/134 о принципах, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (“Парижские принципы”) от 20 декабря 1993 года, резолюцию 69/168 от 18 декабря 2014 года и резолюцию 72/186 от 19 декабря 2017 о роли омбудсмена, посредника и других национальных правозащитных учреждений в деле поощрения и защиты прав человека, резолюцию 72/181 от 19 декабря 2017 года о национальных учреждениях по поощрению и защите прав человека, Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятый Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2002 года, Конвенцию о правах инвалидов, принятую Генеральной Ассамблеей 13 декабря 2006 года;

После консультаций с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, со специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников, комиссаром Совета Европы по правам человека и Комитетом по правам человека Совета Европы (РКПЧ), Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ), Агентством Европейского Союза по основным правам человека, европейским омбудсменом Европейского Союза, Международным институтом омбудсмена (МИО), Ассоциацией средиземноморских омбудсменов (АОМ), Ассоциацией омбудсменов и уполномоченных по правам человека франкоязычных стран (АОМФ), Федерацией Иbero-американских омбудсменов (ФИО), Европейской сетью национальных институтов по правам человека (ENNHRI);

на 118-й пленарной сессии (15-16 марта 2019 г.) приняла эти принципы защиты и поощрения института омбудсмена («Венецианские принципы»)

1. Институты омбудсменов призваны играть важную роль в укреплении демократии, верховенства права, качественного государственного управления и защиты и поощрения прав человека и основных свобод. Хотя в государствах-членах Совета Европы нет стандартизированной модели, государство должно поддерживать и защищать институт омбудсмена и воздерживаться от любых действий, подрывающих его независимость.

2. Институт омбудсмена, включая его полномочия должен основываться на прочной правовой базе, предпочтительно быть закреплён на конституционном уровне, а его характеристики и функции могут быть дополнительно проработаны на законодательном уровне.

3. Институту омбудсмена присваивается соответствующий высокий ранг, который также отражается в вознаграждении омбудсмена и в его пенсионном обеспечении.

4. Выбор модели (единый омбудсмен или множество омбудсменов) зависит от государственной организации, ее особенностей и потребностей. Институт омбудсмена может быть организован на различных уровнях и с различной компетенцией.

5. Модели, принятые в государствах, должны полностью соответствовать данным принципам, укреплять институт и повышать уровень защиты и поощрения прав человека и основных свобод в стране.

6. Омбудсмен избирается или назначается в соответствии с процедурами, укрепляющими в максимально возможной степени авторитет, беспристрастность, независимость и легитимность этого института.

Омбудсмен предпочтительно избирается парламентом соответствующим квалифицированным большинством голосов.

7. Процедура отбора кандидатов должна включать открытое объявление вакансии и быть публичной, прозрачной, основанной на качествах кандидатов, объективной и установленной законом.

8. Критерии назначения омбудсмена должны быть достаточно свободными, чтобы поощрять широкий круг потенциальных кандидатов. Важнейшими критериями являются высокие моральные качества, добросовестность и надлежащая профессиональная компетентность и опыт, в том числе в области прав человека и основных свобод.

9. Омбудсмен не должен в течение срока своих полномочий заниматься политической, административной или иной профессиональной деятельностью, несовместимой с его независимостью или беспристрастностью. Омбудсмен и его сотрудники обязаны соблюдать этические кодексы саморегулирования.

10. Срок полномочий омбудсмена должен превышать срок полномочий назначающего его органа. Желательно ограничиться одним сроком без возможности переизбрания; в крайнем случае, мандат омбудсмена может быть продлен только один раз. Предпочтительно, чтобы один срок был не менее семи лет.

11. Омбудсмен отстраняется от должности исключительно в соответствии с исчерпывающим перечнем четких и разумных условий, установленных законом. Отстранение от должности должно быть возможно исключительно на основе существенных критериев “недееспособность” или “неспособность выполнять свои служебные функции”, “нарушения” или “проступок”, которые должны толковаться узко. Парламентское большинство, необходимое для отстранения от должности, должно быть по меньшей мере равным и предпочтительно превышать то, которое требуется для избрания. Процедура отстранения от должности должна быть публичной, прозрачной и установленной законом.

12. Мандат омбудсмена должен включать предупреждение и исправление случаев ненадлежащего управления, а также защиту и поощрение прав человека и основных свобод.

13. Институциональная компетенция омбудсмена включает государственное управление на всех уровнях.

Мандат омбудсмена включает все общественные интересы и государственные услуги, предоставляемые обществу, будь то государством, муниципалитетами, государственными органами или частными организациями.

Компетенция омбудсмена в отношении судебной системы ограничивается обеспечением процессуальной эффективности и административного функционирования этой системы.

14. Омбудсмену не может выдаваться указаний, он или она не должны следовать каким-либо инструкциям от любой власти.

15. Любое физическое или юридическое лицо, включая неправительственные организации (НПО), имеет право на свободный, беспрепятственный и бесплатный доступ к омбудсмену и на подачу жалобы.

16. Омбудсмен обладает дискреционными полномочиями, по собственной инициативе или в результате подачи жалобы расследовать дела с должным учетом имеющихся административных средств правовой защиты. Омбудсмен имеет право просить о сотрудничестве любых лиц или организаций, которые могут оказать ему или ей помощь в проведении расследований. Омбудсмен имеет юридически закрепленное право на неограниченный доступ ко всем соответствующим документам, базам данных и материалам, включая те, которые в противном случае могли бы быть юридически недоступными или конфиденциальными. Омбудсмен должен иметь право на беспрепятственный доступ к зданиям, учреждениям и лицам, в том числе лишенным свободы.

Омбудсмен имеет право опрашивать или требовать письменные объяснения у должностных лиц и органов власти и, кроме того, уделяет особое внимание информаторам в государственном секторе и обеспечивает их защиту.

17. Омбудсмен имеет право направлять индивидуальные рекомендации любым органам или учреждениям в рамках своей компетенции. Омбудсмен имеет юридически закрепленное право требовать от должностных лиц и органов власти ответа в течение установленного разумного срока.

18. В рамках контроля за осуществлением на национальном уровне ратифицированных международных документов, касающихся прав человека и основных свобод, и за приведением национального законодательства в соответствие с этими документами омбудсмен имеет право публично представлять рекомендации парламенту или исполнительной власти, в том числе по внесению поправок в действующее законодательство или по принятию нового.

19. После проведения расследования, желательно чтобы омбудсмен имел право оспаривать конституционность законов и норм или общих административных актов.

Также желательно, чтобы омбудсмен имел право выступать в соответствующих судебных органах и судах.

В соответствии с законом официальная подача ходатайства омбудсмену может иметь приостанавливающее действие в отношении сроков обращения в суд.

20. Омбудсмен отчитывается перед парламентом о своей деятельности не реже одного раза в год. В данном докладе омбудсмен может информировать парламент о несоблюдении требований государственными органами. Омбудсмен также представляет доклады по конкретным вопросам, если он считает это целесообразным. Доклады омбудсмена предаются гласности. Они должным образом учитываются властями.

Это относится и к докладам омбудсмена, назначаемого исполнительной властью.

21. Институту омбудсмена должны быть предоставлены достаточные и независимые бюджетные ресурсы. Закон предусматривает, что бюджетные ассигнования, выделяемые

институту омбудсмена, должны быть достаточными для обеспечения полного, независимого и эффективного выполнения им своих обязанностей и функций. Необходимо проконсультироваться с Омбудсменом по поводу проекта бюджета и дать ему/ей возможность предоставить проект бюджета на предстоящий финансовый год. Утвержденный бюджет института не сокращается в течение финансового года, за исключением случаев, когда это сокращение применяется в целом и к другим государственным учреждениям. Независимая финансовая проверка бюджета омбудсмена должна учитывать только законность финансовых процедур, а не выбор приоритетов при выполнении полномочий.

22. Институт омбудсмена должен иметь достаточный штат сотрудников и надлежащую структурную гибкость. В состав института может входить один или несколько заместителей, назначаемых омбудсменом. Омбудсмен должен иметь возможность нанимать своих сотрудников.

23. Омбудсмен, его или её заместители и сотрудники, имеющие право принятия решений, директивных органов пользуются иммунитетом от судебного преследования в отношении заявлений, сделанных устно или письменно в официальном качестве (функциональный иммунитет). Такой функциональный иммунитет применяется также после того, как омбудсмен, заместители или сотрудник, принимающий решения, увольняются.

24. Государства воздерживаются от принятия каких-либо мер, направленных на упразднение института омбудсмена или препятствующих его эффективному функционированию, или приводящих к упразднению этого института, и эффективно защищают его от любых подобных угроз.

25. Настоящие принципы должны рассматриваться, толковаться и использоваться в целях укрепления и развития института омбудсмена. Принимая во внимание различные типы, системы и правовой статус института омбудсмена и его сотрудников, государствам настоятельно рекомендуется принять все необходимые меры, включая конституционные и законодательные изменения, чтобы обеспечить условия для укрепления и развития институтов омбудсмена и их возможностей, независимости и беспристрастности в соответствии с духом и буквой Венецианских принципов и, таким образом, обеспечить их правильную, своевременную и эффективную реализацию.