CDL-AD(2019)005

<u>არაოფიციალური თარგმანი</u>

სტრასბურგი, 18 მარტი 2019 CDL-AD(2019)005

**დასკვნა N 897 / 2017** **Or. Engl.**

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის
(ვენეციის კომისია)

# ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის პრინციპები

# („ვენეციის პრინციპები“)

მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 118-ე პლენარულ სხდომაზე
(ვენეცია, 15-16 მარტი, 2019 წელი)

ქალბატონ ლიდიე ერის (წევრი, ლუქსემბურგი)
ბატონ იან ჰელგესენის (წევრი, ნორვეგია)
ბატონ იოჰან ჰირშფელდტის (სათადარიგო წევრი, შვედეთი)
ბატონ იორგენ სტინ სორენსენის (წევრი, დანია)
ბატონ იგლი ტოტოზანის (ექსპერტი, ალბანეთი)

კომენტარების საფუძველზე

## ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და

# ხელშეწყობის პრინციპები

# (ვენეციის პრინციპები)

*ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისთვის*
*("ვენეციის კომისია")*

*აღნიშნავს რა*, რომ ამჟამად ომბუდსმენის ინსტიტუტები, სხვადასხვა კომპეტენციით, 140-ზე მეტ ქვეყანაში მოქმედებენ ეროვნულ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეზე;

*აღიარებს რა*, რომ ეს ინსტიტუტები ადაპტირებული არიან შესაბამის სახელმწიფოთა სამართლებრივ და პოლიტიკურ სისტემაში;

*აღნიშნავს რა*, რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ძირითადი პრინციპები, მათ შორის დამოუკიდებლობა, ობიექტურობა, გამჭვირვალობა, სამართლიანობა და მიუკერძოებლობა, შეიძლება მიღწეულ იქნას სხვადასხვა მოდელის მეშვეობით;

*ხაზგასმით აღნიშნავს რა*, რომ ომბუდსმენი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ელემენტს დემოკრატიაზე, კანონის უზენაესობაზე, ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემასა და კარგ მმართველობაზე დაფუძნებულ სახელმწიფოში;

*ხაზგასმით აღნიშნავს რა*, რომ ხანგრძლივი კონსტიტუციური ტრადიციები და მომწიფებული კონსტიტუციური და დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურა წარმოადგენს ხელშემწყობ ელემენტებს ომბუდსმენის ინსტიტუტის დემოკრატიული და სამართლებრივი ფუნქციონირებისათვის;

*ხაზგასმით აღნიშნავს რა*, რომ ომბუდსმენი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადამიანის უფლებათა დამცველების დაცვაში;

*ხაზგასმით აღნიშნავს რა* ომბუდსმენის ინსტიტუტებისა და მსგავსი ინსტიტუტების ეროვნული და საერთაშორისო თანამშრომლობის მნიშვნელობას;

*მიუთითებს რა*, რომ ომბუდსმენი წარმოადგენს დამოუკიდებლად მოქმედ ინსტიტუტს ცუდი მმართველობისა და ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების შესაძლო დარღვევების წინააღმდეგ, რომელიც გავლენას ახდენს ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირებზე;

*ხაზგასმით აღნიშნავს რა*, რომ ომბუდსმენისადმი საჩივრით მიმართვის უფლება წარმოადგენს სასამართლოს მეშვეობით მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის

უფლების დამატებით საშუალებას;

*აღნიშნავს რა*, რომ ანგარიშვალდებულ, გამჭვირვალე სისტემაში, მთავრობებმა და პარლამენტებმა უნდა მიიღონ კრიტიკული მოსაზრებები;

*ყურადღებას ამახვილებს რა* ომბუდსმენის ვალდებულებაზე მოუწოდოს პარლამენტებს და მთავრობებს პატივი სცენ და ხელი შეუწყონ ადამიანის უფლებებსა და ფუნდამენტურ თავისუფლებებს. ეს როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია რთული პერიოდებისა და კონფლიქტური სიტუაციების დროს;

*გამოთქვამს რა* სერიოზულ შეშფოთებას იმ ფაქტთან დაკავშირებით, რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტი დროდადრო ხდება სხვადასხვა ფორმის თავდასხმებისა და საფრთხეების ობიექტი, როგორიცაა ფიზიკური ან ფსიქოლოგიური იძულება, სამართლებრივი ქმედებები, რომლებიც საფრთხეს უქმნიან იმუნიტეტს, რეპრესიები, ბიუჯეტის შემცირება და მანდატის შეზღუდვა;

*მიუთითებს რა*, რომ ომბუდსმენის როლი ვენეციის კომისიის ინტენსიური მუშაობის საგანს არაერთ შემთხვევაში წარმოადგენდა;

*მიუთითებს რა* ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციებზე: R (85) 13 ომბუდსმენის ინსტიტუტის შესახებ, R (97) 14 ადამიანის უფლებათა ხელშეწყობისა და დაცვისათვის დამოუკიდებელი ეროვნული ინსტიტუტების შექმნის შესახებ, R (2000)10 საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსის შესახებ, CM/Rec(2007) 7 კარგი მმართველობის შესახებ, CM/Rec(2014)7 მამხილებელთა დაცვის შესახებ და CM/Rec(2016)3 ადამიანის უფლებებისა და ბიზნესის შესახებ; ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციებზე 757 (1975) და 1615 (2003) და კერძოდ, მის რეზოლუციაზე 1959 (2013); ასევე, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის რეკომენდაციებზე 61(1999), 159 (2004), 309(2011) და რეზოლუციაზე 327 (2011); რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციაზე No. 2: თანასწორობის ორგანოთა ბრძოლა რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ეროვნულ დონეზე, რომელიც მიღებულ იქნა 2017 წლის 7 დეკემბერს;

*მიუთითებს რა* გაერთიანებული ერების გენერალური ასამბლეის 1993 წლის 20 დეკემბრის რეზოლუციაზე 48/134 ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ხელშეწყობის ეროვნული ინსტიტუტების სტატუსის შესახებ ("პარიზის პრინციპები"), 2014 წლის 18 დეკემბრის რეზოლუციაზე 69/168 და 2017 წლის 19 დეკემბრის რეზოლუციაზე 72/186 ომბუდსმენის, მედიატორისა და ადამიანის უფლებათა სხვა ეროვნული ინსტიტუტების როლის შესახებ ადამიანის უფლებათა დაცვასა და ხელშეწყობაში, 2017 წლის 19 დეკემბრის რეზოლუციაზე 72/181 ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ხელშეწყობის ეროვნული ინსტიტუტების შესახებ, წამებისა და სხვა სასტიკი,

არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატიურ ოქმზე, რომელიც გენერალურმა ასამბლეამ 2002 წლის 18 დეკემბერს მიიღო, გენერალური ასამბლეის მიერ 2006 წლის 13 დეკემბერს მიღებულ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციაზე;

გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისთან, გაეროს ადამიანის უფლებათა დამცველების მდგომარეობის შესახებ სპეციალურ მომხსენებელთან, ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისართან და ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა მმართველ კომიტეტთან (CDDH), ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისთან (OSCE/ODIHR), ევროპის კავშირის ფუნდამენტური უფლებების ოფისთან, ევროპის კავშირის ევროპელ ომბუდსმენთან, ომბუდსმენის საერთაშორისო ინსტიტუტთან (IOI), ხმელთაშუა ზღვის ომბუდსმენთა ასოციაციასთან (AOM), ფრანკოფონიის ომბუდსმენთა და მედიატორთა ასოციაციასთან (AOMF), იბერიულ-ამერიკელი ომბუდსმენის ფედერაციასთან (FIO) და ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების ევროპულ ქსელთან (ENNHRI) *კონსულტაციების* შემდეგ,

***118-ე პლენარულ სხდომაზე (15-16 მარტი 2019 წელი) მიიღო წინამდებარე პრინციპები ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის შესახებ ("ვენეციის პრინციპები")***

1. ომბუდსმენის ინსტიტუტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ დემოკრატიის, კანონის უზენაესობის, კარგი მმართველობის გაძლიერების და ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების დაცვასა და ხელშეწყობაში. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში არ არსებობს სტანდარტული მოდელი, სახელმწიფომ მხარი უნდა დაუჭიროს და დაიცვას ომბუდსმენის ინსტიტუტი და თავი შეიკავოს ნებისმიერი ქმედებისგან, რომელმაც შესაძლოა ძირი გამოუთხაროს ინსტიტუტის დამოუკიდებლობას.

2. ომბუდსმენის ინსტიტუტს, მათ შორის მის მანდატს, უნდა გააჩნდეს მყარი სამართლებრივი საფუძველი, სასურველია კონსტიტუციურ დონეზე, ხოლო მისი ფუნქციები შესაძლოა შემდგომ დეტალურად გაიწეროს საკანონმდებლო დონეზე.

3. ომბუდსმენის ინსტიტუტს უნდა მიენიჭოს სათანადო მაღალი რანგი, რაც მათ შორის უნდა აისახოს ომბუდსმენის ანაზღაურებასა და პენსიაზე.

4. ერთ ან მრავალომბუდსმენიანი მოდელის არჩევა დამოკიდებულია სახელმწიფო მოწყობაზე, მის მახასიათებლებზე და საჭიროებებზე. ომბუდსმენის ინსტიტუტი შეიძლება სხვადასხვა დონეზე და სხვადასხვა კომპეტენციით იყოს მოწყობილი.

5. სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ისეთი მოდელები, რომლებიც სრულად შეესაბამება

წინამდებარე პრინციპებს, აძლიერებენ ინსტიტუტს და აუმჯობესებენ ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა დაცვისა და ხელშეწყობის დონეს ქვეყანაში.

6. ომბუდსმენის არჩევა ან დანიშვნა უნდა ხდებოდეს ისეთი პროცედურების შესაბამისად, რომელიც მაქსიმალურად გააძლიერებს ინსტიტუტის უფლებამოსილებას, მიუკერძოებლობას, დამოუკიდებლობასა და ლეგიტიმურობას.

უმჯობესია, რომ ომბუდსმენის არჩევა ხდებოდეს პარლამენტის მიერ სათანადო კვალიფიციური უმრავლესობით.

7. კანდიდატების შერჩევის პროცედურა უნდა ითვალისწინებდეს საჯარო კონკურსს და იყოს საჯარო, გამჭვირვალე, პროფესიონალურ თვისებებსა და დამსახურებებზე დაფუძნებული, ობიექტური და კანონით დადგენილი.

8. ომბუდსმენის დანიშვნის კრიტერიუმები უნდა იყოს საკმარისად ვრცელი, რათა უზრუნველყოს შესაფერისი კანდიდატების ფართო სპექტრი. არსებითი კრიტერიუმები მოიცავს შემდეგს: მაღალი მორალური თვისება, შეუვალობა და შესაბამისი პროფესიული ცოდნა და გამოცდილება, მათ შორის ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა სფეროში.

9. ომბუდსმენი, მისი უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში, არ უნდა იყოს ჩართული იმგვარ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ ან პროფესიულ საქმიანობაში, რომელიც შეუთავსებელია მის დამოუკიდებლობასთან ან მიუკერძოებლობასთან. ომბუდსმენი და მისი თანამშრომლები ემორჩილებიან თვითრეგულირებად ეთიკის კოდექსს.

10. ომბუდსმენის უფლებამოსილების ვადა უნდა იყოს იმ ორგანოს მანდატზე უფრო ხანგრძლივი, რომელმაც დანიშნა. უფლებამოსილების ვადა სასურველია შემოიფარგლებოდეს ერთი ვადით, ხელახალი არჩევის შესაძლებლობის გარეშე. ნებისმიერ შემთხვევაში, ერთი და იმავე პირს ომბუდსმენის მანდატი შეიძლება მიენიჭოს მხოლოდ ერთხელ. ერთი ვადის ხანგრძლივობა სასურველია იყოს მინიმუმ შვიდი წელი.

11. ომბუდსმენის თანამდებობიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ კანონით დადგენილი მკაფიო და გონივრული კრიტერიუმების ამომწურავი ჩამონათვალის შესაბამისად. ეს ეხება მხოლოდ და მხოლოდ უშუალოდ „ქმედუუნარობის“ ან „ფუნქციების შესრულების შეუძლებლობის“, „გადაცდომის“ ან „არამართლზომიერი ქმედების“ არსებით კრიტერიუმებს, რომლებიც უნდა იყოს ვიწროდ ინტერპრეტირებული. პარლამენტის მიერ ან პარლამენტის მოთხოვნით სასამართლოს მიერ ომბუდსმენის გადაყენებისათვის საჭირო საპარლამენტო

უმრავლესობა უნდა იყოს ომბუდსმენის არჩევისთვის აუცილებელი უმრავლესობის ტოლი და სასურველია, უფრო მაღალი. გადაყენების პროცედურა უნდა იყოს საჯარო, გამჭვირვალე და კანონით დადგენილი.

12. ომბუდსმენის მანდატი მოიცავს ცუდი მმართველობის პრევენციასა და გამოსწორებას, და ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა დაცვასა და ხელშეწყობას.

13. ომბუდსმენის ინსტიტუციური კომპეტენცია მოიცავს სახელმწიფო მმართველობას ყველა დონეზე.

ომბუდსმენის მანდატი ფარავს ყველა საერთო ინტერესს და ასევე სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტების, სახელმწიფო ორგანოების ან კერძო ორგანიზაციების მიერ საზოგადოებისათვის მიწოდებულ საჯარო სერვისებს.

მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებით ომბუდსმენის კომპეტენცია შემოიფარგლება ამ სისტემის პროცედურული ეფექტურობის და ადმინისტრაციული ფუნქციონირების უზრუნველყოფით.

14. ომბუდსმენს არ უნდა მიეცეს მითითებები; იგი არ უნდა ემორჩილებოდეს რომელიმე უწყების მითითებებს.

15. ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს, მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციებს, უფლება აქვს თავისუფლად, შეუფერხებლად და უსასყიდლოდ მიმართოს ომბუდსმენს და წარადგინოს საჩივარი.

16. ომბუდსმენს აქვს საქმეების მოკვლევის დისკრეციული უფლებამოსილება საკუთარი ინიციატივით ან საჩივრის საფუძველზე, ხელმისაწვდომი უფლების დაცვის ადმინისტრაციული საშუალებების სათანადოდ გათვალისწინებით. ომბუდსმენი უფლებამოსილია მოსთხოვოს თანამშრომლობა ნებისმიერ პირს თუ ორგანიზაციას, რომელსაც შეუძლია დაეხმაროს მოკვლევებს. ომბუდსმენს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი სანქციით უზრუნველყოფილი უფლება მოითხოვოს შეუზღუდავი წვდომა შესაბამის დოკუმენტებზე, მონაცემთა ბაზებსა თუ მასალებზე, მათ შორის, ისეთი სახის დოკუმენტაციაზე, რომელიც სხვაგვარად შესაძლოა იყოს კანონით დაცული ან კონფიდენციალური. აღნიშნული მოიცავს შეუფერხებელი წვდომის უფლებას შენობებზე, დაწესებულებებსა და კონკრეტულ პირებზე, მათ შორის ისეთებზე, რომელთაც აღკვეთილი აქვთ თავისუფლება.

ომბუდსმენი უფლებამოსილია გაესაუბროს თანამდებობის პირებს და მოითხოვოს მათგან წერილობითი განმარტებები და ასევე, ომბუდსმენმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს მამხილებელთა დაცვას საჯარო სექტორში.

17. ომბუდსმენი უფლებამოსილია ინდივიდუალური რეკომენდაციებით მიმართოს ნებისმიერ ორგანოს ან დაწესებულებას ინსტიტუტის კომპეტენციის ფარგლებში. ომბუდსმენს უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი სანქციით უზრუნველყოფილი უფლება მოითხოვოს თანამდებობის პირებისა და ორგანოებისგან პასუხი ომბუდსმენის მიერ დადგენილ გონივრულ ვადაში.

18. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა რატიფიცირებული საერთაშორისო ინსტრუმენტების ეროვნულ დონეზე შესრულების მონიტორინგის და ეროვნული კანონმდებლობის ამ ინსტრუმენტებთან ჰარმონიზაციის ფარგლებში, ომბუდსმენი უფლებამოსილია საჯაროდ წარუდგინოს რეკომენდაციები პარლამენტს ან მთავრობას, მათ შორის კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანასთან და ახალი კანონმდებლობის მიღებასთან დაკავშირებით.

19. მოკვლევის დასრულების შემდეგ, ომბუდსმენს სასურველია ჰქონდეს კანონების და რეგულაციების ან ზოგადი ადმინისტრაციული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმების მოთხოვნის უფლებამოსილება.

ომბუდსმენს სასურველია ჰქონდეს უფლება ჩაერთოს შესაბამისი საარბიტრაჟო ორგანოებისა და სასამართლოების წინაშე.

ომბუდსმენისადმი თხოვნის ოფიციალურ წარდგენას შესაძლოა ჰქონდეს სუსპენზიური ეფექტი სასამართლოსადმი მიმართვის ვადის დინებაზე, კანონის შესაბამისად.

20. ომბუდსმენი პარლამენტს წელიწადში სულ მცირე ერთხელ მაინც წარუდგენს ინსტიტუტის საქმიანობის შესახებ ანგარიშს. ამ ანგარიშში მან შესაძლოა პარლამენტს აცნობოს სახელმწიფო მმართველობის ნაკლოვანებების შესახებ. ომბუდსმენი პარლამენტს ასევე აწვდის ინფორმაციას კონკრეტული საკითხების შესახებ, თუ იგი ამას საჭიროდ მიიჩნევს. ომბუდსმენის ანგარიშები საჯაროა და ისინი სათანადოდ უნდა იქნას გათვალისწინებული ხელისუფლების მიერ.

ეს ეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დანიშნული ომბუდსმენის მიერ მომზადებულ ანგარიშებსაც.

21. ომბუდსმენის ინსტიტუტისათვის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საკმარისი და დამოუკიდებელი საბიუჯეტო სახსრები. ომბუდსმენის ინსტიტუტისათვის ადეკვატური საბიუჯეტო თანხების გამოყოფა მისი მოვალეობებისა და ფუნქციების სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი და ეფექტური შესრულებისათვის უნდა განისაზღვროს კანონით. ომბუდსმენთან უნდა გაიმართოს კონსულტაციები და მას უნდა სთხოვონ, წარმოადგინოს მომავალი ფინანსური წლის ბიუჯეტის პროექტი. დამტკიცებული ბიუჯეტი არ შეიძლება შემცირდეს ფინანსური წლის განმავლობაში,

გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც შემცირება ვრცელდება ზოგადად სხვა სახელმწიფო დაწესებულებაზე. ომბუდსმენის ბიუჯეტის დამოუკიდებელი ფინანსური აუდიტი უნდა ეხებოდეს მხოლოდ ფინანსური პროცესების კანონიერებას და არა პრიორიტეტების არჩევას მანდატის შესრულების პროცესში.

22. ომბუდსმენის ინსტიტუტი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საკმარისი პერსონალითა და შესაბამისი მოქნილი სტრუქტურით. ინსტიტუტში შეიძლება შედიოდეს ომბუდსმენის მიერ დანიშნული ერთი ან რამდენიმე მოადგილე. ომბუდსმენს უნდა გააჩნდეს საკუთარი პერსონალის აყვანის უფლებამოსილება.

23. ომბუდსმენი, მოადგილეები და გადაწყვეტილების მიმღები პერსონალი სარგებლობენ იმუნიტეტით (ფუნქციური იმუნიტეტი) სასამართლო პროცესისგან მათ მიერ ინსტიტუტისთვის განხორციელებულ ქმედებასთან, წარმოთქმულთან ან დაწერილთან დაკავშირებით, რომელიც განხორციელებულია მათ მიერ ოფიციალური ფუნქციების შესრულების დროს. ომბუდსმენი, მოადგილეები და გადაწყვეტილების მიმღები პერსონალი ინარჩუნებს ფუნქციურ იმუნიტეტს ინსტიტუტის დატოვების შემდეგაც.

24. სახელმწიფოებმა თავი უნდა შეიკავონ ნებისმიერი ქმედებისაგან, რომელიც მიზნად ისახავს ან იწვევს ომბუდსმენის ინსტიტუტისთვის ხელის შეშლას ან აბრკოლებს მის ეფექტურ ფუნქციონირებას; სახელმწიფო ვალდებულია ეფექტურად დაიცვას ომბუდსმენის ინსტიტუტი ამგვარი საფრთხეებისგან.

25. წინამდებარე პრინციპების წაკითხვა, ინტერპრეტირება და გამოყენება უნდა მოხდეს ომბუდსმენის ინსტიტუტის კონსოლიდაციისა და გაძლიერებისათვის. ომბუდსმენის ინსტიტუტებისა და მათი თანამშრომლების სხვადასხვა სამართლებრივი სტატუსის, სისტემისა და ტიპის გათვალისწინებით, სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ ყველა საჭირო ქმედება, მათ შორის საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო ცვლილებები, რათა უზრუნველყონ სათანადო პირობები ომბუდსმენის ინსტიტუტების და მათი შესაძლებლობების, დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გაძლიერებისა და განვითარებისთვის ვენეციის პრინციპების სულისკვეთებითა და შესაბამისად და ამგვარად, უზრუნველყონ მათი სათანადო, დროული და ეფექტური განხორციელება.