

Preporuka CM/Rec(2019)6 Komiteta ministara državama članicama o razvoju institucije Ombudsmana

*(koju je usvojio Komitet ministara 16. oktobra 2019. godine
na 1357. sastanku zamjenika ministara)*

Komitet ministara Savjeta Evrope, u skladu sa uslovima člana 15.b Statuta Savjeta Evrope,

S obzirom na to da je cilj Savjeta Evrope da postigne veće jedinstvo među svojim članicama, u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasljeđe, *inter alia*, sprovođenjem aktivnosti iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda;

Pozdravljajući izuzetan razvoj koji je ostvaren od usvajanja Preporuke Rec(85)13 o instituciji Ombudsmana u većini država članica Savjeta Evrope u pogledu osnivanja institucija Ombudsmana¹ na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, uključujući i one koje se bave konkretnim, tematskim pitanjima;

Pozdravljajući stalan razvoj funkcija institucija Ombudsmana koje su se proširile van prvobitnog mandata koji se odnosi na nepravilno upravljanje i vladavinu prava;

Primjećujući sa zadovoljstvom da institucije Ombudsmana sada čine jednu važnu karakteristiku demokratskog upravljanja i igraju ključnu ulogu u zaštiti i unapređenju ljudskih prava i vladavine prava u najvećem broju država članica Savjeta Evrope;

Ističući veliki potencijal institucija Ombudsmana u unapređenju i zaštiti ljudskih prava u Evropi, naročito zbog efikasne implementacije Evropske konvencije o ljudskim pravima (ETS br. 5);

Potvrđujući značaj kontinuirane podrške Savjeta Evrope i drugih međunarodnih zainteresovanih strana institucijama Ombudsmana i pozdravljajući ustanovljenu saradnju između Komesara za ljudska prava Savjeta Evrope i institucija Ombudsmana, i njihovih mreža, kako je predviđeno u mandatu Komesara u skladu sa Rezolucijom Res(99)50 o Komesaru za ljudska prava Savjeta Evrope;

Potvrđujući dalje značaj saradnje između institucija Ombudsmana i njihovih različitih mreža, i njihove saradnje sa Savjetom Evrope i drugim međunarodnim zainteresovanim stranama;

¹ Izraz „Institucije Ombudsmana“ se koristi u ovoj preporuci bez obzira na pol i da označi institucije kao što su Ombudsman, medijator, skupštinski pravobranilac, narodni branilac, narodni zastupnik, komesar za ljudska prava, generalni inspektor vlade, javni zaštitnik, itd.

Imajući u vidu relevantne međunarodne tekstove u prilog razvoju i zaštiti institucija Ombudsmana;²

Potvrđujući različitost institucija Ombudsmana, koja odražava različitost država i regiona kojima služe;

Naglašavajući ipak da je od ključne važnosti za svaku takvu instituciju da bude uređena u skladu sa određenim brojem osnovnih principa, uključujući kako slijedi:

- nezavisnost;
- nepristrasnost, objektivnost i pravičnost;
- integritet i visok moralni autoritet;
- sveobuhvatni mandat;
- pristupačnost; i
- djelotvornost;

Izražavajući ozbiljnu zabrinutost po pitanju izazovnih uslova rada, prijetnji, pritisaka i napada kojima su institucije Ombudsmana i njihovi zaposleni s vremena na vrijeme izloženi u državama članicama;

Želeći da prošire svoju Preporuku Rec(85)13 o instituciji Ombudsmana, ubuduće je zamjenjuju predmetnim aktom,

Preporučuje vladama država članica da:

1. osiguraju da principi dati u prilogu ove preporuke budu implementirani u relevantno domaće pravo i praksu;
2. ojačaju institucije Ombudsmana i izbjegnu bilo kakve mjere koje bi ih mogle oslabiti, i da redovno ocjenjuju djelotvornost preduzetih mjera;
3. osiguraju, putem odgovarajućih sredstava i mjera – uključujući, gdje je odgovarajuće, prevod – dostavljanje ove preporuke što većem broju nadležnih vlasti i zainteresovanih strana;
4. ispitaju, unutar Komiteta ministara, sprovođenje ove preporuke najkasnije pet godina nakon njenog usvajanja.

Prilog uz Preporuku CM/Rec(2019)6

Principi za razvoj institucije Ombudsmana

I. Osnivanje i osnovne karakteristike institucija Ombudsmana

1. Institucije Ombudsmana treba da postoje u svim državama članicama. Svaka država treba da izvrši izbor jedne ili više ovih institucija, imajući u vidu svoju organizaciju, karakteristike i potrebe. Ove institucije bi trebalo da budu direktno i lako dostupne svima u pogledu svih javnih usluga, bez obzira na način njihovog pružanja. Posebnu pažnju treba posvetiti licima koja možda nijesu upoznata sa postojanjem institucija Ombudsmana, koja imaju poteškoća u pristupu institucijama Ombudsmana ili koja mogu biti u ranjivoj situaciji, kao što su migranti, lica lišena slobode, lica sa invaliditetom ili starija lica i djeca.

² Vidjeti naročito:

- Preporuku Rec(97)14 Komiteta ministara državama članicama o osnivanju nezavisnih nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava;
- Preporuku CM/Rec(2018)11 Komiteta ministara državama članicama o potrebi da se ojača zaštita i unapređenje prostora civilnog društva u Evropi;
- Rezoluciju Parlamentarne skupštine 1959 (2013) o „Jačanju institucije Ombudsmana u Evropi“;
- Rezoluciju 327 (2011) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope o „Kancelariji Ombudsmana i lokalnih i regionalnih vlasti“;
- Principe zaštite i unapređenja institucije Ombudsmana („Venecijanski principi“), koje je usvojila Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) na svojoj 118. plenarnoj sjednici (Venecija, 15 – 16. mart 2019);
- Preporuku Opšte politike ECRI br. 2 (revidirana) o tijelima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou, usvojenu 7. decembra 2017. godine;
- Rezoluciju 48/134 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 20. decembra 1993. godine o nacionalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava („Pariški principi“);
- Rezolucije 65/207 od 21. decembra 2010, 67/163 od 20. decembra 2012, 69/168 od 18. decembra 2014, 71/200 od 19. decembra 2016 i 72/186 od 19. decembra 2017. godine Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o ulozi Ombudsmana, medijatora i drugih državnih institucija za ljudska prava u unapređenju i zaštiti ljudskih prava;
- Podzakonske akte Međunarodnog instituta Ombudsmana, usvojene 13. novembra 2012. godine

2. Države članice bi trebalo da obezbijede čvrst pravni osnov za institucije Ombudsmana, po mogućnosti na ustavnom nivou, i/ili u zakonu koji definiše glavne zadatke takve institucije, garantuje njenu nezavisnost i pruža joj sredstva neophodna da efikasno ispunjava svoje funkcije, i na državnom i na međunarodnom nivou, imajući u vidu postojeće standarde i preporuke za institucije Ombudsmana, naročito Principe o zaštiti i unapređenju institucija Ombudsmana, koje je usvojila Evropska komisija za demokratiju putem prava Savjeta Evrope (Venecijanska komisija) 15. marta 2019. godine i potvrđena od strane Komiteta ministara 2. maja 2019. godine.

3. Postupak izbora i imenovanja rukovodioca institucije Ombudsmana bi trebalo da promoviše njenu nezavisnost. Kandidati bi trebalo da budu visokog moralnog autoriteta i da posjeduju priznatu stručnost u oblasti vladavine prava, demokratskog upravljanja i ljudskih prava. Potrebno je uspostaviti takvu organizaciju da mjesto rukovodioca institucije Ombudsmana ne ostane nepopunjeno u dužem vremenskom periodu.

4. Države članice bi trebalo da obezbijede da institucije Ombudsmana rade u okruženju koje im omogućava da obavljaju svoj mandat nezavisno od bilo kog pružaoca javnih usluga nad kojim imaju nadležnost, na efikasan način i u okruženju nepristrasnosti, integriteta, transparentnosti i pravičnosti.

5. Države članice bi trebalo da preduzmu efikasne mjere kojima bi omogućile institucijama Ombudsmana da zahtijevaju od svih upravnih organa i drugih relevantnih subjekata da sarađuju sa njima u sprovođenju aktivnosti, da imaju nesmetan pristup svim relevantnim prostorijama, uključujući mjesta pritvora, i svim relevantnim pojedincima, kako bi mogli da sprovedu vjerodostojno ispitivanje primljenih pritužbi ili drugih pitanja koja su u okviru njihovog mandata. Institucije Ombudsmana bi takođe trebalo da imaju pristup svim informacijama koje su potrebne za takvo ispitivanje, podložno mogućim ograničenjima koja proizilaze iz zaštite drugih prava i legitimnih interesa, i da garantuju povjerljivost podataka u njihovom posjedu.

6. Države članice bi trebalo da obezbijede institucijama Ombudsmana odgovarajuće, dovoljne i održive resurse koji će im omogućiti da obavljaju mandat na potpuno nezavisan način. Institucije Ombudsmana bi trebalo da mogu da imenuju svoje zaposlene i da osiguraju da oni dobiju odgovarajuću obuku.

7. Države članice bi trebalo da preduzmu sve mjere neophodne da se zaštite institucije Ombudsmana od prijetnji i uznemiravanja. Svi slučajevi navodne odmazde ili zastrašivanja u odnosu na institucije Ombudsmana i njihove zaposlene, ili pojedince koji sarađuju ili traže saradnju sa njima, trebalo bi odmah i detaljno istražiti i počinioce privesti pravdi.

II. Glavni zadaci institucija Ombudsmana

8. Države članice bi trebalo da osiguraju da mandat dat institucijama Ombudsmana ovlašćuje te institucije, naročito, da:

a. preduzmu mjere povodom primljenih pritužbi ili na sopstvenu inicijativu, u cilju zaštite bilo koje osobe ili grupe osoba od nepravilnog upravljanja, kršenja prava, nepravičnost, zloupotrebe, korupcije ili bilo kakve nepravde koju prouzrokuju pružaoci javnih usluga, javni ili privatni, naročito obezbjeđivanjem korisniku prava pristupačnih, vanskudskih sredstava za olakšavanje rješavanja sporova između pojedinaca i pružalaca javnih usluga, što može uključivati medijaciju, kada je to odgovarajuće;

b. zaštite i promovišu ljudska prava i osnovne slobode, vladavinu prava i demokratsko upravljanje, uključujući, po potrebi, putem predloga za izmjenu zakonodavstva, sudskog postupanja ili druga sredstva;

c. daju preporuke u cilju sprečavanja ili ispravljanja bilo kog postupanja iz stava 8.a iznad, i, gdje je odgovarajuće, da predloži administrativne ili zakonodavne reforme usmjerene na unapređenje rada pružalaca javnih usluga; u slučaju da oni ne prihvate ili ne sprovedu takve preporuke, države članice treba da obezbijede da institucije Ombudsmana imaju pravo, *inter alia*, da dostave izvještaj o takvom propustu nadležnog izabranog tijela, obično skupštine;

d. sarađuju, u okviru mandata, sa lokalnim, regionalnim, državnim i međunarodnim zainteresovanim stranama i mrežama koje obavljaju aktivnosti u povezanim ili sličnim oblastima.

9. Države članice treba da učine zakonskom obavezom da svi koji primaju preporuke institucija Ombudsmana pruže obrazloženi odgovor u razumnom roku.

10. Države članice bi trebalo da razmotre davanje ovlašćenja institucijama Ombudsmana koja im omogućavaju da obavljaju funkcije predviđene relevantnim međunarodnim konvencijama u oblasti ljudskih prava, kao što je Nacionalni preventivni mehanizam shodno Opcionom protokolu uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kažnjavanja ili postupaka, i/ili nezavisni mehanizam shodno Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, ili da ojačaju takva

ovlašćenja, gde je to odgovarajuće. Kada institucija Ombudsmana ima takve mandate, ona mora imati pristup dovoljnim resursima kako bi razvila kapacitet koji joj omogućava da efikasno obavlja svoje funkcije; ovo treba da uključuje obezbeđivanje adekvatno kvalifikovanog, stručnog i obučenog osoblja.

III. Saradnja i dijalog

11. Države članice bi trebalo da preduzmu efikasne mjere kako bi omogućile institucijama Ombudsmana, bilo na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, da komuniciraju i sarađuju sa, naročito:

a. institucijama koje obavljaju iste funkcije, gdje je to primjenljivo putem elektronskog umrežavanja i razmjenom informacija i praksi, kao i putem redovnih sastanaka;

b. zainteresovanim stranama civilnog društva, naročito nevladinim organizacijama, koje bi trebalo da imaju lak pristup institucijama Ombudsmana;

c. drugim strukturama za ljudska prava, naročito nacionalnim institucijama za ljudska prava i njihovim mrežama, gdje je primjenljivo kroz zajednički organizovane aktivnosti;

d. međunarodnim i regionalnim organizacijama koje rade u povezanim ili sličnim oblastima, naročito tijelima Savjeta Evrope.

12. Države članice koje su osnovale nekoliko institucija Ombudsmana, kao što su regionalna, lokalna i/ili specijalizovana tijela, bi trebalo da omoguće odgovarajuću, efikasnu koordinaciju i saradnju među ovim institucijama, kako bi unaprijedile sinergiju i izbjegle preklapanje, obezbjeđujući da zakonodavstvo o institucijama Ombudsmana omogućava i ohrabruje takvu saradnju.

13. Države članice bi trebalo da podstiču i sponzorišu razvoj programa saradnje sa Savjetom Evrope da bi osigurale stalno dijeljenje znanja među institucijama Ombudsmana, kako bi se ojačao njihov doprinos efikasnoj primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima i drugih relevantnih instrumenata.