

Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. CM/Rec(2019)6 valstybėms narėms dėl ombudsmeno institucijos plėtros

(Priimta Ministrų Komiteto 2019 m. spalio 16 d. 1357-ajame ministrų pavaduotojų posėdyje)

Europos Tarybos Ministrų Komitetas, vadovaudamasis Europos Tarybos statuto 15 straipsnio b dalimi,

atsižvelgdamas į tai, kad Europos Tarybos tikslas yra siekti didesnės savo narių vienybės, kad būtų apsaugoti ir įgyvendinti idealai ir principai, kurie yra jų bendras paveldas, be kita ko, vykdamas veiklą žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių srityje;

sveikindamas reikšmingą pažangą, kuri nuo rekomendacijos Nr. Rec(85)13 dėl ombudsmeno institucijos priėmimo yra pasiekta didžiojoje daugumoje Europos Tarybos valstybių narių nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis įsteigiant ombudsmeno institucijas¹, įskaitant tas, kurios nagrinėja konkrečius, teminius klausimus;

sveikindamas nuoseklią ombudsmeno institucijų funkcijų, kurios buvo išplėtos ir apima ne tik pirminius su netinkamu administravimu ir teisės viršenybės principu susijusius įgaliojimus, plėtrą;

su pasitenkinimu pažymėdamas, kad ombudsmeno institucijos dabar sudaro svarbią demokratinio valdymo ypatybę ir atlieka pagrindinį vaidmenį saugant ir skatinant žmogaus teises ir teisės viršenybės principą daugumoje Europos Tarybos valstybių narių;

pabrėždamas didelį ombudsmeno institucijų potencialą skatinant ir saugant žmogaus teises Europoje, ypač užtikrinant veiksmingą Europos žmogaus teisių konvencijos (ETS Nr. 5) įgyvendinimą;

¹ Šioje rekomendacijoje sąvoka „ombudsmeno institucijos“ vartojama neatsižvelgiant į lytį ir nurodant tokias institucijas kaip ombudsmenas, mediatorius, parlamento komisaras, žmonių gynėjas, žmonių advokatas, žmogaus teisių komisaras, vyriausybės generalinis inspektorius, viešasis gynėjas ir kt.

pripažindamas Europos Tarybos ir kitų tarptautinių suinteresuotųjų šalių tolesnės paramos ombudsmeno institucijoms svarbą bei sveikindamas tvirtą Europos Tarybos žmogaus teisių komisaro ir ombudsmeno institucijų bei jų tinklų bendradarbiavimą, kaip numatyta komisaro įgaliojimuose pagal Rezoliuciją Nr. Res(99)50 dėl Europos Tarybos žmogaus teisių komisaro;

taip pat pripažindamas ombudsmeno institucijų ir įvairių jų tinklų tarpusavio bendradarbiavimo bei jų bendradarbiavimo su Europos Taryba ir kitomis tarptautinėmis suinteresuotosiomis šalimis svarbą;

atsižvelgdamas į atitinkamus tarptautinius dokumentus, kuriais remiama ombudsmeno institucijų plėtra ir apsauga;²

pripažindamas ombudsmeno institucijų įvairovę, kuri atspindi šalių ir regionų, kuriuose jos veikia, įvairovę;

vis dėlto pabrėždamas, kad bet kuriai tokiai institucijai yra itin svarbu vadovautis keletu pagrindinių principų, įskaitant šiuos:

- nepriklausomumą;
- nešališkumą, objektyvumą ir teisingumą;
- sąžiningumą ir didelį moralinį autoritetą;
- visapusiškus įgaliojimus;

² Žr. visų pirma:

- Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. Rec(97)14 valstybėms narėms dėl nepriklausomų nacionalinių institucijų žmogaus teisių skatinimui ir apsaugai steigimo;
- Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. CM/Rec(2018)11 valstybėms narėms dėl būtinybės stiprinti pilietinės visuomenės erdvės apsaugą ir skatinimą Europoje;
- Parlamentinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 1599 (2013) „Ombudsmeno institucijos stiprinimas Europoje“;
- Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso rezoliuciją Nr. 327 (2011) „Ombudsmeno pareigybė ir vietos bei regionų valdžios institucijos“;
- Ombudsmeno institucijos apsaugos ir skatinimo principus (Venecijos principai), priimtus Europos komisijos už demokratiją per teisę (Venecijos komisija) 118-ojoje plenarinėje sesijoje (2019 m. kovo 15–16 d., Venecija);
- ECRI bendrosios politikos rekomendaciją Nr. 2 (nauja redakcija) dėl lygybės institucijų kovai su rasizmu ir netolerancija nacionaliniu lygmeniu, priimtą 2017 m. gruodžio 7 d.;
- 1993 m. gruodžio 20 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 48/134 dėl nacionalinių institucijų žmogaus teisių skatinimui ir apsaugai (Paryžiaus principai);
- 2010 m. gruodžio 21 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliuciją Nr. 65/207, 2012 m. gruodžio 20 d. rezoliuciją Nr. 67/163, 2014 m. gruodžio 18 d. rezoliuciją Nr. 69/168, 2016 m. gruodžio 19 d. rezoliuciją Nr. 71/200 ir 2017 m. gruodžio 19 d. rezoliuciją Nr. 72/186 dėl ombudsmeno, mediatoriaus ir kitų nacionalinių žmogaus teisių institucijų vaidmens skatinant ir saugant žmogaus teises;
- Tarptautinio ombudsmenų instituto įstatus, priimtus 2012 m. lapkričio 13 d.

- prieinamumą; ir
- veiksmingumą;

išreikšdamas didelį susirūpinimą dėl sudėtingų darbo sąlygų, grasinimų, spaudimo ir išpuolių, su kuriais ombudsmeno institucijoms ir jų darbuotojams kartais tenka susidurti valstybėse narėse;

siekdamas plėtoti savo rekomendaciją Nr. Rec(85)13 dėl ombudsmeno institucijos, kuri nuo šiol pakeičiama šiuo dokumentu,

rekomenduoja valstybių narių vyriausybėms:

1. užtikrinti, kad šios rekomendacijos priede nustatyti principai būtų įgyvendinti atitinkamuose nacionalinės teisės aktuose ir praktikoje;
2. stiprinti ombudsmeno institucijas ir vengti bet kokių priemonių, kurios galėtų jas susilpninti, bei reguliariai vertinti priimtų priemonių veiksmingumą;
3. tinkamomis priemonėmis ir veiksmais, prireikus taip pat ir vertimais, užtikrinti šios rekomendacijos plačią sklaidą kompetentingoms institucijoms ir suinteresuotosioms šalims;
4. nagrinėti Ministrų Komitete šios rekomendacijos įgyvendinimą ne vėliau kaip po penkerių metų nuo jos priėmimo.

Rekomendacijos Nr. CM/Rec(2019)6 priedas

Ombudsmeno institucijos plėtros principai

I. Ombudsmeno institucijų steigimas ir pagrindinės ypatybės

1. Ombudsmeno institucijos turėtų būti visose valstybėse narėse. Sprendimą dėl vienos ar kelių šių institucijų kiekviena valstybė turėtų priimti atsižvelgdama į savo sandarą, ypatumus ir poreikius. Šios institucijos turėtų būti tiesiogiai ir lengvai prieinamos visiems dėl visų viešųjų paslaugų, nepriklausomai nuo jų teikimo būdo. Ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas asmenims, kurie gali nežinoti apie ombudsmeno institucijų egzistavimą, kuriems ombudsmeno institucijas gali būti sunku pasiekti arba kurie gali būti pažeidžiamoje padėtyje, pavyzdžiui, migrantams, laisvės atėmimo vietose esantiems asmenims, asmenims su negalia arba pagyvenusiems asmenims ir vaikams.

2. Valstybės narės ombudsmeno institucijoms turėtų nustatyti tvirtą teisinį pagrindą, pageidautina, konstituciniu lygmeniu ir (arba) įstatymu, kuriame apibrėžiamos pagrindinės šios institucijos užduotys, garantuojamas jos nepriklausomumas ir numatomos jos funkcijos

veiksmingai vykdyti tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmeniu būtinos priemonės, atsižvelgiant į esamus ombudsmeno institucijų standartus ir rekomendacijas, visų pirma į Ombudsmeno institucijos apsaugos ir skatinimo principus, kuriuos 2019 m. kovo 15 d. priėmė Europos Tarybos Europos komisija už demokratiją per teisę (Venecijos komisija) ir 2019 m. gegužės 2 d. patvirtino Ministrų Komitetas.

3. Ombudsmeno institucijos vadovo atrankos ir paskyrimo procesas turėtų skatinti jos nepriklausomumą. Kandidatai turėtų turėti didelį moralinį autoritetą ir pripažintą kompetenciją teisės viršenybės, demokratinio valdymo ir žmogaus teisių srityje. Turėtų būti imamasi priemonių, kad bet kurios ombudsmeno institucijos vadovo pareigos nebūtų ilgą laiką laisvos.

4. Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad ombudsmeno institucijos veiktų palankioje aplinkoje, kurioje jos galėtų savo įgaliojimus vykdyti nepriklausomai nuo jokių jų jurisdikcijai priklausančių viešųjų paslaugų teikėjų, veiksmingai ir nešališkai, sąžiningai, skaidriai ir teisingai.

5. Valstybės narės turėtų imtis veiksmingų priemonių, kad ombudsmeno institucijoms būtų sudaryta galimybė reikalauti, kad visos administracinės institucijos ir kiti atitinkami subjektai bendradarbiautų joms vykdant veiklą, be apribojimų patekti į visas atitinkamas patalpas, taip pat ir laisvės atėmimo vietas, ir bendrauti su visais atitinkamais asmenimis, kad galėtų atlikti patikimą gautų skundų tyrimą ar spręsti kitus klausimus pagal savo įgaliojimus. Ombudsmeno institucijos taip pat turėtų turėti prieigą prie visos tokiam tyrimui atlikti būtinos informacijos, atsižvelgiant į galimus apribojimus, atsirandančius dėl kitų teisių ir teisėtų interesų apsaugos, ir užtikrinti savo turimų duomenų konfidencialumą.

6. Valstybės narės turėtų aprūpinti ombudsmeno institucijas tinkamais, pakankamais ir tvariais ištekliais, leidžiančiais joms vykdyti savo įgaliojimus visiškai nepriklausomai. Ombudsmeno institucijos turėtų turėti galimybę pačios skirti savo darbuotojus ir užtikrinti, kad jie gautų tinkamą mokymą.

7. Valstybės narės turėtų imtis visų būtinų priemonių, kad apsaugotų ombudsmeno institucijas nuo grasinimų ir priekabiavimo. Visi tariamo keršto ombudsmeno institucijoms ir jų darbuotojams arba su jais bendradarbiaujantiems ar siekiantiems bendradarbiauti asmenims arba jų bauginimo atvejais turėtų būti nedelsiant ir išsamiai ištirti, o kaltininkai – patraukti atsakomybėn.

II. Pagrindinės ombudsmeno institucijų užduotys

8. Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad ombudsmenų institucijoms suteikti įgaliojimai leistų joms visų pirma:

a) imtis veiksmų gavus skundus arba savo iniciatyva, siekiant apsaugoti bet kurį asmenį ar

asmenų grupę nuo netinkamo administravimo, teisių pažeidimo, nesąžiningumo, piktnaudžiavimo, korupcijos ar bet kokios neteisybės, kurią sukelia viešieji arba privatūs viešųjų paslaugų teikėjai, visų pirma užtikrinant teisių turėtojams palankias neteismines priemones, skirtas ginčų tarp asmenų ir viešųjų paslaugų teikėjų sprendimui palengvinti, taip pat prireikus taikant mediaciją;

b) saugoti ir skatinti žmogaus teises ir pagrindines laisves, teisės viršenybę ir demokratinį valdymą, taip pat ir prireikus teikiant pasiūlymus dėl teisės aktų pakeitimo, bylinėjantis ar kitomis priemonėmis;

c) teikti rekomendacijas, kaip užkirsti kelią 8 dalies a punkte nurodytam elgesiui arba jį ištaisyti, ir prireikus siūlyti administracines arba teisėkūros reformas, kuriomis siekiama gerinti viešųjų paslaugų teikėjų veiklą; jeigu jie nesutinka su šiomis rekomendacijomis arba jų neįgyvendina, valstybės narės turėtų užtikrinti, kad ombudsmeno institucijos turėtų teisę, be kita ko, dėl tokio neveikimo pateikti ataskaitą kompetentingam išrinktam organui, paprastai parlamentui;

d) bendradarbiauti, neviršydamos savo įgaliojimų, su vietos, regioninėmis, nacionalinėmis ir tarptautinėmis suinteresuotosiomis šalimis ir tinklais, veikiančiais susijusiose ar panašiose srityse.

9. Valstybės narės turėtų įtvirtinti visiems ombudsmeno institucijų rekomendacijų adresatams teisinę pareigą per tinkamą laiką pateikti motyvuotą atsakymą.

10. Valstybės narės turėtų apsvarstyti galimybę suteikti ombudsmeno institucijoms įgaliojimus vykdyti atitinkamose tarptautinėse žmogaus teisių konvencijose numatytas funkcijas, pavyzdžiui, nacionalinės prevencijos institucijos pagal Jungtinių Tautų konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvų protokolą ir (arba) nepriklausomo mechanizmo pagal Jungtinių Tautų asmenų su negalia teisių konvenciją, arba prireikus šiuos įgaliojimus sustiprinti. Jeigu ombudsmeno institucija šiuos įgaliojimus turi, ji turi turėti pakankamai išteklių, kad galėtų plėtoti pajėgumus, leidžiančius jai veiksmingai vykdyti savo funkcijas; tai turėtų apimti tinkamos kvalifikacijos, kompetentingus ir apmokytus darbuotojus.

III. Bendradarbiavimas ir dialogas

11. Valstybės narės turėtų imtis veiksmingų priemonių, kad ombudsmeno institucijos galėtų nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu bendrauti ir bendradarbiauti, visų pirma su:

a) partnerių institucijomis, prireikus naudojantis elektroniniais tinklais ir keičiantis informacija bei praktika, taip pat dalyvaujant reguliariuose susitikimuose;

b) pilietinės visuomenės suinteresuotosiomis šalimis, visų pirma nevyriausybinėmis organizacijomis, kurios turėtų turėti lengvą prieigą prie ombudsmeno institucijų;

c) kitomis žmogaus teisių struktūromis, ypač nacionalinėmis žmogaus teisių institucijomis ir jų tinklais, prireikus bendrai organizuojant veiklas;

d) tarptautinėmis ir regioninėmis organizacijomis, kurios dirba susijusiose ar panašiose srityse, visų pirma Europos Tarybos institucijomis.

12. Valstybės narės, kurios įsteigė kelias ombudsmeno institucijas, pavyzdžiui, regionines, vietas ir (arba) specializuotas įstaigas, turėtų sudaryti sąlygas tinkamam ir veiksmingam šių institucijų koordinavimui ir bendradarbiavimui, siekiant skatinti sinergiją ir išvengti dubliavimosi, užtikrindamos, kad tokios bendradarbiavimo sąlygos būtų sudarytos ir skatinamos ombudsmeno institucijas reglamentuojančiais teisės aktais.

13. Valstybės narės turėtų skatinti ir remti bendradarbiavimo su Europos Taryba programų plėtrą, kad užtikrintų nuolatinę ombudsmeno institucijų keitimąsi žiniomis siekiant stiprinti jų indėlį į veiksmingą Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos bei kitų atitinkamų dokumentų įgyvendinimą.