VARIA 41 (D, E, F, I, R, S, SK)

Prof habil Dr Andrzej ZOLL

INTERNATIONALE CHARTA DES EFFIZIENTEN OMBUDSMANNES

INTERNATIONAL CHARTER OF EFFECTIVE OMBUDSMAN

CHARTE INTERNATIONAL D'UN OMBUDSMAN EFFICACE

CARTA INTERNAZIONALE PER L'EFFETTVITÁ DELL'OMBUDSMAN

МЕЖДУНАРОДНАЯ ХАРТИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОМБУДСМЕНА

CARTA INTERNATIONAL DEL OMBUDSMAN EFICAZ

MEDUNARODNA POVELJA O EFEKTIVNOM OMBUDSMANU

4/2003

INTERNATIONALE CHARTA DES EFFIZIENTEN OMBUDSMANNES

Einleitende Thesenvorschläge

Die Institution Ombudsmann hat ihre Position als ein wichtiges Organ zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger sowie in dem Bewusstsein der Bürger vieler Länder gefestigt. Sie charakterisiert sich jedoch international gesehen durch sehr unterschiedliche gesetzliche Regelungen. Außer solchen gemeinsamen Eigenschaften wie das Kontrollrecht über die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger, die Unabhängigkeit von den Behörden, deren Tätigkeit geprüft wird, sowie das Recht, sich mit entsprechenden Anträgen (Empfehlungen) an die entsprechenden Behörden zu wenden, die allerdings für die Empfänger nicht verbindlich sind, gibt es wesentliche Unterschiede.
Diese beziehen sich vor allem auf solche Angelegenheiten wie:

- der Abhängigkeitsgrad des Ombudsmannes von der Behörde, die ihn berufen hat (wie auch die Art dieser Behörde sowie die Richtlinien und das Verfahren der Berufung und Abberufung des Ombudsmannes durch diese Behörde),
- der Umfang der von dem Ombudsmann wahrgenommenen Kontrolle in Bezug auf das Subjekt und das Objekt (z.B. der Ausschluss der Kontrolle des Parlaments, der Regierung – d.h. des Ministerrats, der Vertreterorgane der territorialen Selbstverwaltung – der Ratsvollversammlung , der Armee und der Angehörigen der öffentlichen Dienste, und natürlich auch der Gerichte und Ermittlungsbehörden, usw.)
- der Umfang der Eingriffsmöglichkeiten – nach Feststellung einer Rechtsverletzung (Beschränkung des Rechts der Einbringung von Empfehlungen oder auch die Möglichkeit, an den Verfahren vor den erntsprechenden Behörden teilzunehmen bzw. mangelhafte Rechtsakte und Handlungen anzufechten, die Anregung zu einer normgebenden Tätigkeit usw.)

Diese Regelungen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität des Amtes des Ombudsmannes.

Während der internationalen Treffen sowie bilateralen Diskussionen der Ombudsmänner wurde vorgeschlagen, eine „Charta des Effizienten Ombudsmannes" auszuarbeiten, deren Anweisungen eine Grundlage für die rechtlichen Lösungen der interessierten Staaten sein sollten. Es würden gleichzeitig Formen in Gang gesetzt, die auf die entscheidenden Faktoren hinsichtlich der Einführung von entsprechenden gesetzlichen Änderungen in den einzelnen Ländern Einfluss nehmen.
Die im folgenden vorgestellten Thesen sind einleitende Vorschläge zur Ausarbeitung einer solchen „Charta" eines zentralen Ombudsmannes.

I. Gesellschaftspolitische Probleme

1. Die Institution des zentralen Ombudsmannes sollte seine Grundlage in der Verfassung des Landes oder zumindest im Gesetz finden.
2. Die organisatorische Unabhängigkeit dieses Ombudsmannes von anderen staatlichen Organen sollte absolut sein. Die Abhängigkeit von dem Organ, das den Ombudsmann bestellt, sollte in der Verfassung oder zumindest im Gesetz genau genormt sein. Gleichzeitig sollte der Ombudsmann während seiner Amtsperiode vor einer Abberufung aus politischen Gründen geschützt sein.

   Eine optimale Lösung wäre die Berufung (und bei besonderen Situationen die Abberufung) des Ombudsmannes durch das Parlament, mit Ausschluss der Beantragung der Kandidatur (Kandidaturen) durch die Regierung. Dem Parlament würde der Ombudsmann auch Informationen über seine Tätigkeit unterbreiten, was nicht ausschließt, dass auch Informationen über den Stand der Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger anderen Organen, und vor allem der Regierung übermittelt werden.

   Der Ombudsmann sollte in seiner Tätigkeit apolitisch sein. Er darf keine Anweisungen von politischen Parteien und anderen Organisationen annehmen, selbst wenn seine Kandidatur von diesen Organisationen dem Organ, das ihn in das Amt berufen hat, vorgeschlagen wurde.

3. Die finanzielle Unabhängigkeit soll das alleinige Recht des Ombudsmannes zur Festlegung des Entwurfs seines Teils des Budgets im Entwurf des gesamten Budgets des Staates garantieren. Die Beurteilung der Ausführung dieses Teils des Budgets muss der dem Parlament unterstehenden obersten Kontrollbehörde unterliegen.
4. Die Unabhängigkeit des Ombudsmannes bei der Durchführung seiner Maßnahmen, Beurteilungen und Eingriffsmittel muss garantiert sein, unter anderem durch:
   1) die richterliche Immunität – auf dem Gebiet der Ausübung seines Amtes
   2) die Rückkehr auf den vorherigen oder gleichwertigen Posten nach Beendigung seiner Amtszeit (es sei denn, dass er inzwischen das Recht auf die Altersrentenversorgung oder ein entsprechendes Recht erworben hat – z.B. das Recht auf die Pension eines Richters des Gerichts oder Gerichtshofs nach Versetzung in den Ruhestand),
   3) die Vorstellung von Informationen, über die im Abs. 2 die Rede ist, „auch" dem Organ, das den Ombudsmann beruft – ohne Abstimmung über ihre Annahme oder Ablehnung (was natürlich eine Diskussion, Fragen und Schlussfolgerungen nicht ausschließen würde),

5. Anforderungen an die Person des Kandidaten für das Amt des Ombudsmannes. Der Kandidat soll eine hohe Autorität aufweisen in Hinsicht auf seine moralischen Vorzüge und gesellschaftliche Sensibilität sowie seiner Erfahrungen in öffentlichen und gesellschaftlichen Angelegenheiten.

   Wenn der Ombudsmann gesetzlich dazu befugt ist, Rechtsmittel einzulegen und an den Verfahren vor dem Gerichtshof und Gerichten teilzunehmen, wäre es angebracht, dass der Kandidat auch ausgezeichnete juristische Kenntnisse besitzen würde (es sei denn, dass von vornherein festgelegt wird, dass seine Tätigkeit auf dem Forum von Gerichten und Gerichtshöfen ausschließlich durch einen Bevollmächtigten ausgeführt wird).

II. Umfang der Kontrolle des Ombudsmannes (im Sinne des Rechtes von Kontrollmaßnahmen)

1. Schutz der Grundfreiheiten und Rechte jedes Einzelnen, der unter der Herrschaft des jeweiligen Staates steht: natürliche und juristische Personen, Körperschaften, die keine Rechtspersönlichkeit besitzen, jedoch Subjekt von Rechten oder Pflichten sein können.
2. Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Bürgers durch die Organe und öffentlichen Institutionen (ohne Einschränkung des Rechtssubjektes) – jedoch unter Berücksichtigung der entsprechenden Modifikation des Umfangs und des Kontrollverfahrens , angepasst an die Unabhängigkeit der Gerichte und Unparteilichkeit der Richter sowie der Spezifik der Vorgehensweise der Ermittlungsbehörden.
3. Kontrolle der Handlungen sowie der rechtswidrigen Unterlassung einer Handlung.

III. Eingriffsbereich (wenn eine Verletzung der Grundfreiheiten und Rechte oder die Gefahr ihrer potentiellen Verletzung festgestellt wird)

1. Das Recht der Eingabe (Empfehlungen) an die entsprechenden Organe sowie Institutionen.
2. Das Recht der Weiterleitung von Rechtsmitteln zur Anfechtung von Handlungen mit allgemeinen Charakter und bei individuellen Angelegenheiten und Handlungen (Unterlassungen) der Organe und Institutionen, die die öffentliche Gewalt ausüben, an unabhängige Organe (Gerichtshöfe, Gerichte), wenn die im Teil II Abs. 2 der Thesen angeführten Subjekte aus rechtlichen und faktischen Gründen nicht dieses Recht in Anspruch nehmen können oder wenn ein wichtiges gesellschaftliches Interesse dafür spricht.
3. Das Recht der Anfechtung von Gerichtsurteilen, im Rahmen der gesetzlichen Verfahren – zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger, unter Vorbehalt der Berücksichtigung der im Abs. 2 enthaltenden Anweisungen - in fine.
4. Das Recht der Eingabe einer legislatorischen Inspiration bei den entsprechenden Organe über die Aufnahme einer gesetzgeberischen

Initiative bzw. über den Erlass, eine Änderung oder die Aufhebung anderer Rechtsakte in Bezug auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger.

5. Das Recht der Beantragung bei den entsprechenden Organen in Hinsicht auf die strafrechtliche oder disziplinäre (und ähnliche) Ahndung von Schuldigen, die die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger verletzt haben. Die Ablehnung der Aufnahme eines solchen Verfahrens muss begründet werden und kann von dem Ombudsmann entsprechend der gesetzlichen Verfahren angefochten werden.
6. Beantragung der Beseitigung von Abweichungen bei der Rechtsanwendung .in den entsprechenden Behörden.
7. Förderung der juristischen Bildung der Bevölkerung sowie die Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Organisationen und wissenschaftlichen Zentren – auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bürger.

IV. Verfahrensweise

1. Interessierte Subjekte sollten das Recht haben, sich unmittelbar an den Ombudsmann wenden zu können, um Hilfe bei der Verteidigung ihrer Grundfreiheiten und Rechte zu ersuchen.
2. Das Recht, sich an den Ombudsmann zu wenden, sollten Personen haben, die unmittelbar an dem Schutz ihrer Grundfreiheiten und Rechte interessiert sind, wie auch andere Personen, die hilflosen Personen beistehen, sowie gesellschaftliche Organisationen, die gemäß den in ihren Satzungen verankerten Aufgaben handeln.
3. Der Ombudsmann sollte das Recht haben, Maßnahmen auch von Amts wegen zu ergreifen.
4. Der Ombudsmann sollte das Recht haben, Erklärungen zu fordern, die für die Aufklärung der von ihm geführten Angelegenheiten notwendig sind, und er sollte Einsicht in die Akten nehmen können (auch in seinem Büro) – im Falle von Sachen des Gerichts und der Ermittlungsbehörden – nach Abschluss des Verfahrens.
5. Der Ombudsmann sollte das Recht haben, Visitationen in den Behörden und Institutionen durchzuführen – auch ohne Ankündigung, wobei die Armeeeinheiten sowie Organe der öffentlichen Dienste nicht ausgeschlossen werden.
6. Man sollte die Aufgaben des Ombudsmannes absichern, durch solche Mittel wie:
   1) Festlegung der Termine der Erteilung von Antworten auf die Anträge (Empfehlungen) durch ihre Empfänger,
   2) strafrechtliche Sanktionen, wenn ihm die Ausführung seiner Aufgaben vereitelt oder erschwert wird.
7. Der Ombudsmann sollte die Personen, die sich an ihn wenden, über die Art und Weise der Erledigung ihrer Angelegenheiten informieren.

8. Der Ombudsmann sollte die im Laufe seiner Tätigkeit ausgeführten Festlegungen analysieren und sie für Probleme mit allgemeinen Charakter nutzen, die sich im Verlauf seiner Tätigkeit ergeben.
9. Der Ombudsmann sollte mit den entsprechenden internationalen Organisationen, u.a, mit dem Ombudsmann des Europarates, der Europäischen Union und den Ombudsmännern anderer Länder, auf dem Gebiet der Festigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zusammenarbeiten.

Warschau, im November 2002

INTERNATIONAL CHARTER OF EFFECTIVE OMBUDSMAN

Initial proposals

The institution of the ombudsman has strengthened its position as an important political authority protecting human and civil rights and has been established in the consciousness of the citizens of many countries. However, from the international perspective it is characterised by a wide range of legal regulations. Apart from common characteristics such as the right to control the observance of human and civil rights, independence from the authorities whose operations the ombudsman is to control and the right to file petitions (recommendations) with competent authorities which however are not binding on the recipients, material dissimilarities can be noted.

These dissimilarities mostly concern the following:

- the degree of the ombudsman's dependence on the appointing authority (as well as the type of the authority, the rules and method of appointing and dismissing the ombudsman by the authority),
- the scope and range of the control exercised by the ombudsman (e.g. excluding the control over the operations of the parliament, government, i.e. the council of ministers, the representative authorities of a territorial self-government – the councils operating in full [*in pleno*], the army and public servants, leave alone judges and prosecution agencies; limiting the control to the aspect of legality etc.),
- the scope of interference – after ascertaining the breach of the law (restricting the above to the right to make recommendations and, moreover, the possibility of participating in the proceedings held before the competent authorities or challenging defective acts and transactions, initiating the legislation etc.).

These regulations have significant impact on the effectiveness of the institution of the ombudsman.

During international meetings and bilateral discussions of ombudsmen, proposals have been made to develop a model Chart of the Effective Ombudsman which the legal regulations of the interested countries should aim to comply with. At the same time some forms of affecting the determining factors would be launched for the purpose of initiating the appropriate statutory amendments in individual countries.
Below we present initial proposals to be included in the Chart of the central ombudsman.

I. Political issues

1. The institution of the ombudsman should be provided for by the constitution of a given country, or at least by an action of the legislature.
2. The ombudsman should be fully independent from other authorities in organisational terms. His dependence on the appointing authority should be

provided for in detail in the constitution, or at least in a legislative act. Moreover, the ombudsman should be protected against dismissal for political reasons during his term of office.
An optimum solution would be the appointment (and under special circumstances, the dismissal) of the ombudsman by the parliament, apart from petitioning a candidate (candidates) by the government. The ombudsman would report to the Parliament regarding his operations on a periodical basis. If needed, he would also submit the information regarding the observance of human and civil rights to other authorities, and above all, to the government.
The ombudsman should be apolitical. He should not receive instructions from political parties and other organisations even if his candidature has been nominated by such parties or organisations to the authority appointing the ombudsman.

3. The ombudsman's financial independence should be guaranteed through his exclusive right to draft his part of the budget as part of the general draft of the budget of the country. The supreme controlling authority reporting to the government would have the power to evaluate the related execution of the budget.
4. The ombudsman's independence in his activities, evaluations and measures should be guaranteed by, *inter alia*:
    1) the judge's immunity – regarding his function,
    2) the return, following the end of the term of office, to the previous or equivalent position (unless the ombudsman has acquired the right to the old-age pension or an equivalent right, e.g. the remuneration of the retired court or tribunal judge),
    3) the submission of the information referred to in section 2 above to the authority appointing the ombudsman – without voting to adopt or reject it (which does not exclude discussing such information, asking questions and presenting petitions).
5. The requirements regarding the candidate for the position of the ombudsman. The candidate should be an unquestionable authority due to his moral values and should have social sensitivity and experience in public and social issues.
   If the ombudsman is authorised by virtue of the act to make challenges and participate in the proceedings before tribunals and courts, then it is advisable that the candidate should have distinguishing legal knowledge (unless it is assumed that he will act before courts and tribunals through his proxy only).

II. <u>The ombudsman's control – the scope</u> (within the meaning of the right to initiate investigation)

1. The protection of liberties and rights of any person subject to the authority of a given state: natural persons, legal persons, organisational units without legal personality which may be subject to rights and duties.
2. The observance of human and civil rights by public administration (without restrictions regarding the subject), however, allowing the appropriate

modification of the control's scope and procedure accounting for the independence of courts and judges and the specific nature of the operations of prosecution agencies.
3. The control of activities and inaction breaching the law.

III. The scope of interference (in the event of ascertaining that liberties or rights are breached or jeopardised)

1. The right to address recommendations to competent authorities and institutions.
2. The right to challenge acts of a general nature and in individual cases and transactions (inaction) of the authorities and institutions exercising public authority to independent authorities (tribunals, courts) if the entities specified in section II.2 above are not able to exercise this right due to legal or factual reasons, or if it serves the important social interest.
3. The right to challenge court decisions as part of binding procedures – to protect human and civil rights, subject to the instructions contained in section 2 above *in fine.*
4. The right to approach competent authorities about initiating the legislation or issuing, amending or annulling other legal acts in the matters regarding human and civil rights.
5. The right to approach competent authorities about holding the persons guilty of breaching human and civil rights responsible (penal, disciplinary and similar responsibility). The refusal to instigate such proceedings should contain grounds and could be appealed against by the ombudsman pursuant to the binding procedures.
6. Approaching competent authorities about removing the discrepancies in administering the law.
7. Promoting legal education in the society and working closely with social organisations and scientific agencies in the field of protecting human and civil rights.

IV. Procedure of operations

1. The interested entities should have the right to directly approach the ombudsman for assistance regarding the protection of their rights and liberties.
2. The persons directly interested in protecting their rights and liberties as well as other persons defending helpless persons, and social organisations acting in compliance with their statutory obligations should have the right to approach the ombudsman.
3. The ombudsman should have the right to initiate action *ex officio*, as well.
4. The ombudsman should have the right to demand explanations necessary to explain the case handled by him and to review the files (including, in his office) in the cases of courts and prosecution authorities – following the end of proceedings.

5. The ombudsman should have the right to visit the authorities and institutions, without notice, and including military units and public service authorities.
6. Measures securing the ombudsman's performance of tasks should be provided for, such as:
    1) setting time limits for replies to petitions (recommendations) by their recipients,
    2) legal sanctions for preventing the ombudsman from the performance of his tasks or making it difficult for him.
7. The ombudsman should advise the entities approaching him about the procedure for handling their cases.
8. The ombudsman should analyse the arrangements made in the course of his operations and use them for the purpose of solving the related problems of a general nature.
9. The ombudsman should co-operate with the appropriate international organisations, including the ombudsman of the Council of Europe, European Union and ombudsmen from other countries for the purpose of strengthening human and civil rights.

Warsaw, November 2002

CHARTE INTERNATIONALE D'UN OMBUDSMAN EFFICACE

Propositions préliminaires des thèses

Dans l'esprit des citoyens de plusieurs pays, la fonction d'ombudsman a déjà fait ses preuves d'un important organe public de protection des libertés et des droits de l'homme et du citoyen. Cependant, à l'échelle internationale, elle se caractérise par une très grande diversité des régulations juridiques. A part les traits communs, comme le droit de contrôler le respect des libertés et des droits de l'homme et du citoyen, l'indépendance par rapport aux organes dont l'activité l'ombudsman doit contrôler et le droit de saisir les différents organes avec ses demandes (recommandations) qui, d'ailleurs, ne sont pas obligatoires pour leurs destinataires, il existe de sérieuses divergences.

Celles-ci portent avant tout sur les questions suivantes :

- degré d'indépendance de l'ombudsman par rapport à l'organe qui le désigne (ainsi que le caractère de cet organe, les principes et le mode de désignation et de révocation de l'ombudsman par cet organe),
- étendue subjective et objective du contrôle exercé par l'ombudsman (par exemple, l'exclusion du contrôle des organes tels que le parlement, le gouvernement – c.-à-d. le conseil des ministres et ses organes représentatifs dans les collectivités territoriales –, les conseils agissant *in pleno*, les forces armées et les fonctionnaires des services publiques, sans parler des tribunaux et de la police, ou encore la limitation du contrôle à la constatation du caractère légal ou non, etc.),
- étendue de l'ingérence – après la constatation d'une violation de la loi (limitation du droit à introduire des recommandations, participation aux procédures devant les organes compétents ou encore déposition d'un recours

contre les actes et actions incorrectes, inspiration de l'activité normative, etc.).

Ces régulations ont un impact important sur l'efficacité de l'ombudsman.

Pendant les rencontres internationales et les discussions bilatérales des ombudsmans, on a avancé des propositions d'élaborer un document de référence : „Charte d'un Ombudsman Efficace" qui contiendrait des recommandations de référence pour les solutions juridiques à introduire dans les pays intéressées. On mettrait en place, parallèlement, des formes d'influence sur les facteurs décisifs, dans le but d'introduire des modifications légales adéquates dans les différents pays.

Les thèses présentées ci-dessous constituent une proposition préliminaire d'élaboration d'une telle „Charte" d'un ombudsman central.

I. Questions de régime

1. La fonction d'ombudsman central doit être ancrée dans la constitution d'un Etat ou au moins dans une loi.
2. L'indépendance d'organisation de cet ombudsman par rapport aux autres autorités de pouvoir doit être totale. La dépendance par rapport à l'organe qui désigne l'ombudsman doit être précisément définie par la constitution ou au moins par une loi. Dans ce cadre, il faut assurer la protection de l'ombudsman contre sa révocation durant son mandat pour des raisons politiques.

   Une solution optimale consisterait à faire désigner l'ombudsman (et le révoquer dans les circonstances exceptionnelles) par le parlement, avec l'exclusion de la présentation de sa candidature(s) par le gouvernement. De même, l'ombudsman présenterait au parlement des informations périodiques sur son activité, ce qui n'exclurait pas la transmission des informations sur l'état du respect des libertés et des droits de

l'homme et du citoyen aux autres organes, et notamment au gouvernement.

Dans son action, l'ombudsman doit rester apolitique. Il ne doit pas recevoir de recommandations de la part des parties politiques ou d'autres organisations, même si elles ont déposé sa candidature auprès de l'organe qui le désigne à se poste.

3. L'indépendance financière doit garantir un droit exclusif de l'ombudsman à établir le projet de sa part du budget dans le projet du budget général de l'Etat. L'évaluation de l'exécution de cette part du budget doit être effectuée par une instance de contrôle dépendante du parlement.

4. L'indépendance d'ombudsman dans l'adoption des actions, évaluations et moyens d'ingérence doit être garantie, entre autres, par les éléments suivants :

   1) immunité judiciaire – dans étendue de la fonction exercée,

   2) garantie de retour, à l'issue du mandat, au poste de travail précèdent ou équivalent (sauf si, entre temps, il acquiert le droit à une pension de retraite ou un droit équivalent – par exemple à la rémunération d'un juge de tribunal retraité),

   3) présentation des informations susmentionnées à l'alinéa 2 des „thèses" à l'organe qui désigne l'ombudsman – sans vote sur leur adoption ou rejet (ce qui, bien évidemment, n'exclurait pas les discussions, questions ou demandes à leur sujet).

5. Exigences envers la personne du candidat au poste d'ombudsman. Le candidat doit se caractériser par une grande autorité résultant de ses qualités morales et de sa sensibilité sociale, et par une expérience dans les affaires publiques et sociales.

Si l'ombudsman devait être habilité par la loi à mettre en œuvre des moyens juridiques de recours et de participation aux procédures devant les tribunaux, il serait recommandé que le candidat possède une excellente

connaissance de la loi (à moins qu'on ne décide d'avance qu'il sera représenté devant les tribunaux par son mandataire).

II. Etendue du contrôle exercé par l'ombudsman (au sens du droit d'entreprendre des mesures de vérification)

1. Défense des libertés et des droits de tous ceux qui se trouvent sous l'autorité de l'Etat donné : personnes physiques, morales, entités sans personnalité morale mais concernées par les droits et obligations.
2. Respect des libertés et des droits de l'homme et du citoyen par les organes et les institutions publiques (sans restriction quant aux choix de celles-ci) ; ceci, compte tenu de l'étendue et du mode de contrôle adapté à la dépendance des tribunaux et des juges, et de la spécificité du fonctionnement des organes policiers).
3. Contrôle des actions et de l'abstention qui porte atteinte à la loi.

III. Etendue de l'ingérence (en cas de constatation d'une violation des libertés et droit ou en cas d'un risque potentiel de leur violation)

1. Droit d'adresser des demandes (recommandations) aux organes et institutions compétents.
2. Droit de déposer, auprès des organes indépendants (tribunaux), des moyens de recours contre les actes à caractère général et dans les cas individuels des actions (ou abstentions) des organes et institutions qui exercent le pouvoir public, quand les entités énumérées dans la section II alinéa 2 de „thèses" ne peuvent pas faire valoir ce droit pour des raisons juridiques ou réelles, ou encore quand un intérêt social important le demande.
3. Droit de déposer un recours contre les décisions des tribunaux, dans le cadre des procédures en vigueur – dans la

défense des libertés et droits de l'homme et citoyens, sous réserve de respect des dispositions de l'alinéa 2 – *in fine*.

4. Droit de s'adresser avec une inspiration législative aux organes adéquats, afin d'aboutir à une initiative législative, ou le droit de demander une adoption, modification ou abrogation d'autres actes juridiques dans les affaires relatives aux libertés et aux droits de l'homme et du citoyen.
5. Droit de demander aux organes compétents d'engager la responsabilité pénale, disciplinaire (et assimilée) des coupables de la violation des libertés et des droits de l'homme et du citoyen. Le refus d'engagement d'une telle procédure doit être justifié et peut faire l'objet d'un recours de l'ombudsman contre ce refus, conformément aux procédures en vigueur.
6. Droit de demander aux organes compétents d'éliminer les divergences dans l'application de la loi.
7. Promotion de l'éducation juridique de la société et coopération avec les organisations sociales et les instituts scientifiques – au sujet de la protection des libertés et des droits de l'homme et du citoyen.

IV. Mode d'action

1. Les entités intéressées doivent avoir le droit d'adresser leur demande de l'aide à la défense de leurs libertés et droits directement à l'ombudsman.
2. Egalement, le droit de s'adresser à l'ombudsman doit appartenir aux personnes directement intéressées par la défense de leurs libertés et droits, tout comme aux tiers agissant dans la défense des personnes sans ressort et aux organisations qui agissent dans le cadre de leurs missions statuaires.
3. L'ombudsman doit avoir le droit de prendre des mesures d'office.
4. L'ombudsman doit avoir le droit de demander des justifications nécessaires au renseignement des dossiers en cours et

de se faire présenter (y compris dans son bureau) les actes – dans le cas des affaires judiciaires et policières – après la clôture de la procédure.

5. L'ombudsman doit aussi avoir le droit de visiter, même sans préavis, les organes et institutions, y compris les unités militaires et les organes des services publics.

6. Il faudrait prévoir des mesures de garantie de la réalisation des missions par l'ombudsman, et notamment :

   1) définition des délais de réponse aux demandes (recommandations) par leurs destinataires,

   2) sanctions juridiques envers ceux qui empêchent ou rendent difficile la réalisation de ses missions.

7. L'ombudsman doit informer les personnes qui s'adressent à lui sur le mode de règlement de leurs affaires.

8. L'ombudsman doit analyser les dispositions adoptées au cours de son mandat et les utiliser pour résoudre des questions à caractère général qui émergent dans ce contexte.

9. L'ombudsman doit coopérer avec les organisations internationales homologues, y compris l'ombudsman du Conseil de l'Europe, le médiateur européen de l'UE, et les ombudsmans des autres pays, dans le but de renforcer les libertés et les droits de l'homme et du citoyen.

Varsovie, novembre 2002

Carta Internazionale per l'effettività dell'Ombudsman

Proposte iniziali

L'istituto dell'ombudsman ha consolidato la propria posizione quale importante autorità politica per la protezione dei diritti umani e civili ed orma la popolazione di molti paesi è ormai ben consapevole del suo ruolo. Tuttavia, dal punto di vista internazionale, quest'istituto, è caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Al di là di quelle che sono le caratteristiche comuni, quali la facoltà di controllare l'osservanza dei diritti civili ed umani, l'indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti petizioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti, possono essere rilevate molte differenze concrete.

Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità, le modalità ed il metodo di nomina e revoca dell'ombudsman),
- la finalità e la gamma del controllo esercitato dall'ombudsman (per esempio l'esclusione della competenza per quanto attiene gli atti del parlamento, del governo, cioè del Consiglio dei ministri, le autorità rappresentative di un'autonomia territoriale, i consigli che operano *in pleno*, l'esercito e i funzionari pubblici, per non parlare dei giudici e degli organismi investigativi; la limitazione del controllo agli aspetti della legittimità, etc.)
- i poteri di azione dopo che ha accertato un'illegittimità (restringendo i medesimi al potere di fare raccomandazioni oppure ad avere la possibilità di partecipare a procedimenti di impugnativa fronte alle autorità competenti o di opporsi a provvedimenti o decisioni illegittime, di avere poteri di iniziativa legislativa, etc.)

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto dell'ombudsman.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra ombudsmen, sono state fatte proposte per sviluppare un prototipo di Carta per l'effettività dell'Ombudsman alla quale le normative dei rispettivi stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. <u>Fattori politici</u>

1. L'istituto dell'ombudsman dovrebbe essere previsto dalla costituzione di un determinato paese, o almeno da un provvedimento legislativo.
2. L'ombudsman dovrebbe essere completamente indipendente dalle altre autorità da un punto di vista organizzativo. La sua dipendenza dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere specificata nei

dettagli dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Inoltre l'ombudsman dovrebbe essere garantito dalla possibilità di revoca per motivi politici durante il suo mandato.

Una soluzione ottimale potrebbe esser la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, a prescindere dalla proposta di un candidato (o di candidati) da parte del governo. L'ombudsman dovrebbe relazionare al Parlamento circa l'attività svolta su base periodica. Se necessario, dovrebbe anche fornire le informazioni sul grado di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e, soprattutto, al governo.

L'ombudsman dovrebbe essere apolitico. Non dovrebbe ricevere direttive dai partiti politici né da altri organismi, anche qualora la sua candidatura sia stata proposta da quei partiti o da quelle organizzazioni all'autorità che lo ha nominato.

3. L'indipendenza finanziaria dell'ombudsman dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. L'autorità suprema predisposta al controllo di contabilità dovrebbe avere il potere di valutare la relativa esecuzione del bilancio.
4. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività, valutazioni e provvedimenti dovrebbe essere garantita anche attraverso:
   1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
   2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);
   3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto (il che non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni).
5. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman. Il candidato dovrebbe possedere requisiti morali che ne rendano inattaccabile l 'autorevolezza e dovrebbe avere sensibilità sociale ed esperienza a trattare questioni giuridico - amministrative e tematiche sociali.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla normativa vigente ad agire e a presentare ricorsi e a partecipare ai procedimenti giurisdizionali, allora è consigliabile che il candidato abbia una rilevante esperienza legale (a meno che la normativa non preveda che agisca in giudizio solo attraverso un proprio rappresentante legale).

II. <u>Il controllo dell'ombudsman - la finalità</u> (intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento)

1. La protezione delle libertà e dei diritti di tutte le persone appartenenti ad un determinato stato: persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica che possano essere titolari di diritti e di obblighi.
2. L'osservanza dei diritti umani e civili da parte dell'amministrazione (senza restrizioni di materia), tuttavia, prevedendo appropriate cautele nel definire le finalità del controllo e la procedura per garantire l'indipendenza delle corti e dei giudici e l'esercizio dell'azione giudiziaria da parte delle procure e degli organismi investigativi.
3. Il controllo di azioni od omissioni in violazione di legge.

III. Le finalità dell'azione (qualora sia stato accertato che i diritti o le libertà siano stati violati o messi a rischio)

1. Il diritto di fare raccomandazioni all'autorità o all'istituzione competente.
2. Il diritto di agire in giudizio a fronte di autorità indipendenti (Tribunali, Corti) avverso provvedimenti di natura generale o individuale e comportamenti (od omissioni) delle autorità e delle istituzioni che esercitano poteri pubblici se i soggetti indicati alla precedente sezione II.2. non siano in grado di esercitare i propri diritti per motivi giuridici o contingenti, o se ciò risponda a finalità di rilevante interesse sociale.
3. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti per proteggere i diritti umani e civili, nei casi specificati sopra in conclusione del punto 2.
4. Il diritto di rivolgersi alle autorità dotate di iniziativa legislativa per adottare, emendare o annullare altri provvedimenti nelle materie relative ai diritti umani e civili.
5. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili (a livello penale, disciplinare e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto all'ombudsman di appellarsi in sede giurisdizionale contro tale rifiuto.
6. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le discrepanze nell'applicazione della legge.
7. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.

IV. Modalità operative

1. I soggetti interessati dovrebbero avere il diritto di rivolgersi direttamente all'ombudsman per la tutela relativa alla protezione dei loro diritti e libertà.
2. I soggetti direttamente interessate nel difendere i loro diritti e le loro libertà ed i soggetti impiegati nella tutela dei soggetti deboli, nonché le organizzazioni sociali che agiscano in conformità dei loro impegni statutari, dovrebbero avere il diritto di rivolgersi all'ombudsman.

3. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di attivarsi d'ufficio.
4. L'ombudsman dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione (anche acquisendola presso il proprio ufficio) nei casi in cui ha attivato le corti o l'autorità inquirente - seguendo il procedimento fino alla fine.
5. L'ombudsman dovrebbe avere la facoltà di compiere ispezioni presso gli uffici della Pubblica Amministrazione, senza preavviso, compresi quelli delle Forze Armate e delle Amministrazioni ed enti che gestiscono servizi pubblici.
6. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:
    1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,
    2) sanzioni legali tese a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.
7. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.
8. L'ombudsman dovrebbe cooperare con le Istituzioni e le Organizzazioni Internazionali competenti nelle sua sfera d'azione, compreso il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, l'Unione Europea e gli ombudsmen degli altri paesi al fine di rafforzare i diritti umani e civili.

Varsavia, novembre 2000

МЕЖДУНАРОДНАЯ ХАРТИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОМБУДСМЕНА

Предварительные тезисы

Институт омбудсмена занял прочную позицию как важного фундаментального органа по защите свобод, прав человека и гражданина, так и в сознании граждан многих стран. Однако, в международном разрезе, наблюдаем за **очень большой дифференциацией правовых регулирований**. За исключением таких общих характеристик, как право контролировать соблюдение свобод и прав человека и гражданина, независимость от органов, деятельность которых ему предстоит контролировать, а также право обращаться в соответствующие органы с заявлениями (рекомендациями), которые, однако, не являются обязательными для их адресатов, имеются большие различия.

Они касаются, прежде всего, таких вопросов, как:

- уровень зависимости омбудсмена от назначающего его органа (а также тип этого органа, равно как и условия и порядок назначения на должность и освобождения от должности омбудсмена этим органом),

- субъектные и предметные рамки осуществляемого омбудсменом контроля (напр., исключение контроля деятельности парламента, правительства, – т.е. Совета Министров, представительских органов местного самоуправления – советов, действующих *in pleno*, армии и работников публичных служб, не вспоминая уже судов и правоохранительных органов, контролирование которых ограничивается лишь к проверке законности, и т.п.)

- объем вмешательства – после выявления нарушения права (ограничение к праву представления рекомендаций, или же возможность участия в производстве перед компетентными органами либо обжалование дефектных актов и действий, инспирирование нормотворческой деятельности, и др.).

Эти урегулирования имеют существенное воздействие на эффективность института омбудсмена.

В ходе международных встреч и двусторонних дискуссии омбудсменов высказывались предложения о разработке образцовой **«Хартии эффективного омбудсмена»,** к применению положений которой должны стремиться законодательные урегулирования заинтересованных стран. Параллельно могли бы быть задействованы формы воздействия на решения в сторону введения соответствующих законодательных изменений в отдельных странах.

Нижеприведенные тезисы являются **предварительным предложением** разработки такой «Хартии» **центрального** омбудсмена.

I. Основные положения

1. Институт центрального омбудсмена должен быть закреплен в **конституции** государства, по крайней мере, в **законе**.

2. **Организационная независимость** этого омбудсмена от других органов власти должна быть полной. Зависимость от органа, назначаемого омбудсмена, должна быть ясно определена в конституции, по крайней мере, в законе. При этом омбудсмен должен быть защищен перед его освобождением от должности до истечения срока полномочий по политическим причинам;

Оптимальным решением было бы назначение (а в особой ситуации освобождение) омбудсмена парламентом, при исключении заявления кандидатуры (кандидатур) правительством. Омбудсмен представлял бы также парламенту периодическую информацию о своей **деятельности**, что не исключало бы возможности направления **информации о состоянии соблюдения свобод и прав человека и гражданина** также в другие органы, в частности, **в правительство**.

Омбудсмен должен сохранять аполитичность в своей деятельности. Он не должен получать заданий от политических партий и других организаций, даже если его кандидатура была представлена ими органу, назначающего на эту должность.

3. **Финансовую независимость** должно гарантировать исключительное право омбудсмена на определение проекта его части бюджета в проекте государственного бюджета в целом. Оценка выполнения этой части бюджета должна проводиться высшим контрольным органом, подчиненным парламенту.

4. **Независимость** омбудсмена в принятии им решений, оценок и средств вмешательства должны ему гарантировать, в частности:

   1) судейский иммунитет – в рамках исполнения им своей должности,

   2) обеспечение возврата, по истечении срока полномочий, на ранее занимаемую либо на равноценную должность (разве что он за это время получил бы право на пенсионное обеспечение либо соответствующие этому право, напр., на получение вознаграждения судьи суда либо трибунала в отставке),

   3) представление информации, о которой говорится в п. 2 «тезисов» органу, назначающего омбудсмена – без голосования по ее принятию либо отклонению (что не исключает, конечно, проведения дискуссии, обращений с запросами и заявлениями).

5. **Требования в отношений личности кандидата** на должность омбудсмена. Кандидат должен отличаться высоким **авторитетом** в связи со своими моральными достоинствами и социальной восприимчивостью.

Если омбудсмен в силу закона имел бы право использовать законные средства обжалования и участвовать в производстве перед трибуналами и судами, то такой кандидат желательно должен отличаться особыми правовыми знаниями (разве что заранее будет предусмотрено, что в судах и трибуналах он будет действовать исключительно через своего уполномоченного представителя).

II. **Объем контроля омбудсмена** (в понимании права предпринимать контрольне действия).

1. Защита свобод и прав каждого, кто подлежит власти данного государства: физических, юридических лиц, организационных единиц, не имеющих статуса юридического лица, которые, однако, могут быть субъектом прав либо обязанностей.

2. Соблюдение свобод и прав человека и гражданина публичными органами и институтами (без субъектных ограничений) – однако, с учетом соответствующей модификации объема и порядка контроля, приспособленной к независимости судов и независимости судьей, а также к специфике деятельности правоохранительных органов.

3. Контроль за действиями и бездействием, являющимся нарушением права.

III. Объем вмешательства (в случае выявления нарушения свобод и прав либо опасности их потенциального нарушения).

1. Право направлять свои обращения (рекомендации) в компетентные органы и учреждения.

2. Право **обжаловать акты, имеющие общий характер и касающиеся индивидуальных дел и действия** (бездействие) органов и учреждений, осуществляющих публичную власть в независимые органы (трибуналы, суды), если субъекты, указанные в разделе II п. 2 «тезисов» не могут воспользоваться этим правом по правовым, фактическим соображениям либо этого требуют важные социальные интересы.

3. **Право обжаловать судебные решения**, в рамках действующих процедур – во имя защиты свобод и прав человека и гражданина, с оговоркой положений п. 2 – *in fine*.

4. Право обращаться за проявление **законодательной инициативы** в компетентные органы, либо за **выдачей, изменение либо отмену** других юридических актов по вопросам, касающимся свободы и прав человека и гражданина.

5. Право обращаться в компетентные органы за привлечение к уголовной, дисциплинарной (и сходной) ответственности виновных нарушения свобод и прав человека и гражданина. Отказ в возбуждении такого производства должны быть обоснованным и мог бы подлежать обжалованию омбудсменом в соответствии с действующими процедурами.

6. Право обращаться в компетентные органы за устранение расхождений в применении законодательства.

7. Поощрение **юридического образования населения** и взаимодействие с общественными организациями и научными центрами —в сфере защиты свобод и прав человека и гражданина.

IV. Порядок деятельности

1. Заинтересованные субъекты должны иметь право на прямое обращение к омбудсмену за помощью по защите своих свобод и прав.

2. Право обращаться к омбудсмену должны иметь лица, непосредственно заинтересованые в защите их свобод и прав, равно как и другие лица, в защите **беспомощных лиц**, а также общественные организации, действующие в соответствии со своими уставными задачами.

3. Омбудсмен должен также иметь право предпринимать действия **по своей инициативе**.

4. Омбудсмен должен иметь право **требовать разъяснений**, необходимых для выяснения веденного им дела, а также представить ему материалы дела для ознакомления (также в его офисе) – в случае судебных дел и правоохранительных органов – после окончания производства.

5. Омбудсмен должен иметь право **посещать** органы и учреждения - также без предупреждения, вместе с воинскими частями и органами публичных служб.

6. Следовало бы предусмотреть **средства обеспечения** выполнения задач омбудсменом, такие, как:

   1) определение сроков для предоставления ответа на обращения (рекомендации) теми, которым они адресованы,

   2) законные санкции, в случае если кто-то делает невозможным либо затрудняет выполнение его задач.

7. Омбудсмен должен извещать обращающихся к нему о способе разрешения их дел.

8. Омбудсмен должен анализировать все выявленное в ходе его деятельности и использовать накопленный материал для принятия вырисовывающихся на его основании проблем общего характера.

9. Омбудсмен должен взаимодействовать с соответствующими международными организациями, в том числе с омбудсменом Совета Европы, Европейского союза и омбудсменами других стран в области укрепления свободы и прав человека и гражданина.

г.Варшава, ноябрь 2002 г.

CARTA INTERNATIONAL DEL OMBUDSMAN EFICAZ

PROPUESTAS INICIALES

La Institución del Ombudsman se ha consolidado como una autoridad política fundamental para la protección de los derechos humanos y civiles, y se ha ido dando a conocer a los ciudadanos de muchas naciones. Sin embargo, desde una perspectiva internacional, estas instituciones se caracterizan por una amplia gama de disposiciones legales. Aparte de las características comunes, como es la facultad de controlar el respeto a los derechos humanos y civiles, la independencia de las autoridades que pueden ser investigadas o el derecho a formular recomendaciones a las autoridades competentes que, sin embargo, no son vinculantes para sus destinatarios, podemos observar que existen diferencias materiales.

Estas diferencias afectan, principalmente, a los siguientes extremos:

- el grado de dependencia del Ombudsman de la autoridad que le nombra (al igual que a la naturaleza política de la autoridad, el reglamento y procedimiento del nombramiento y destitución del Ombudsman).

- el ámbito y extensión de la actuación del Ombudsman (por ejemplo, si se excluye el control sobre las actuaciones del parlamento o del gobierno, es decir, del consejo de ministros, o de las autoridades de un gobierno autonómico actuando en pleno, del ejército y de los funcionarios civiles, dejando al margen a los jueces y fiscales; limitando el control a los aspectos de la legalidad, etc.).

- el ámbito de la intervención, después de verificarse la vulneración de la ley (restringiendo el derecho a realizar recomendaciones o, más aún, la posibilidad de participar en los procedimientos

llevados a cabo ante las autoridades competentes o de denunciar actuaciones o procedimientos incorrectos, impulsando propuestas de legislación, etc.).

Todas estas disposiciones tienen un impacto significativo en la efectividad de la Institución del Ombudsman.

En las reuniones internacionales y debates bilaterales de Ombudsman, se han realizado propuestas para desarrollar una Carta modelo del Ombudsman Eficaz, cuyo contenido deberían intentar cumplimentar las legislaciones de los países que se acogieran a ella. De la misma forma, en el ordenamiento jurídico de cada país se deberían llevar a cabo las reformas legales pertinentes para poder establecer las condiciones previas que permitan el cumplimiento de los requerimientos de la Carta.

A continuación, presentamos unas propuestas iniciales para que se incluyan en la Carta de los Ombudsman nacionales.

I. Asuntos políticos

1. La Institución del Ombudsman estará prevista en la constitución de cada país o, al menos, por virtud de una manifestación de voluntad del órgano legislativo.
2. El Ombudsman será una figura totalmente independiente de otras autoridades en términos organizativos. Su dependencia de la autoridad que le nombra debe venir establecida en forma precisa en la constitución o, al menos, en virtud de una manifestación de voluntad del legislativo. Además, el Ombudsman debe estar protegido de la destitución por razones políticas durante su mandato. Una óptima solución sería que el Ombudsman fuese nombrado (y bajo circunstancias especiales, cesado) por el parlamento, aunque el gobierno pueda presentar uno o varios candidatos. El Ombudsman dará cuenta al Parlamento de sus actuaciones de forma periódica. Si fuera necesario, también presentará un informe que

detalle la situación del respeto a los derechos humanos y civiles por parte de otras autoridades y, sobre todo, por parte del gobierno.

El Ombudsman debe ser apolítico. No podrá recibir instrucciones de los partidos políticos ni de ninguna organización, incluso, cuando su candidatura hubiese sido presentada por tales partidos u organizaciones a la autoridad que debe nombrarlo.

3. La independencia financiera del Ombudsman estará garantizada a través de su derecho exclusivo a preparar su partida de los presupuestos como parte de los presupuestos generales del país. La autoridad suprema fiscalizadora encargada de dar cuenta al gobierno tendrá la potestad de evaluar la ejecución del presupuesto mencionado.
4. La independencia del Ombudsman en sus actuaciones, valoraciones o medidas debe de estar garantizada, entre otras:
    i. Por la inmunidad ante jueces y tribunales, en el desempeño de su función;
    ii. Por la reincorporación, una vez concluido su mandato, a su posición previa o equivalente (a menos que el Ombudsman haya alcanzado el derecho a una pensión de jubilación o retiro, o derecho equivalente, por ejemplo, lo correspondiente a un juez o magistrado jubilado);
    iii. La entrega de la información a la que se ha hecho referencia en el apartado 2 a la autoridad encargada de nombrar al Ombudsman, sin que ésta tenga potestad para aprobarla o rechazarla (lo cual no excluye que pueda estudiar la información, hacer preguntas o presentar propuestas).
5. Los requisitos que debe reunir el candidato a Ombudman. El candidato deberá ser una autoridad incuestionable, por virtud de sus valores morales y debe tener sensibilidad social y experiencia en asuntos públicos y sociales.

    Si el Ombudsman tuviese competencias legales para demandar o participar en procedimientos judiciales, sería aconsejable que el candidato tuviese amplios conocimientos legales (a menos que se deduzca que éste actuará ante los tribunales, a través de delegados).

I. **El control del Ombudsman – ámbito de actuación (comprendido dentro del significado del derecho a iniciar una investigación)**

1. La protección de las libertades y derechos de cualquier persona sujeta a la autoridad de un estado: personas físicas o jurídicas, entes sin personalidad jurídica que puedan estar sujetos a derechos y obligaciones.
2. El cumplimiento de los derechos humanos y civiles por la Administración pública (sin restricciones en función de la materia), permitiendo, sin embargo, la modificación del ámbito de control y el procedimiento, a la vista de la independencia de jueces y tribunales y de la naturaleza específica de las actuaciones de las autoridades de persecución (fiscales).
3. El control de las actividades o de la pasividad administrativa que vulnera la ley.

III. **El ámbito de intervención (en el caso de que se determine que se ha vulnerado o se ha puesto en peligro algún derecho)**

1. El derecho a realizar recomendaciones a las autoridades e instituciones competentes.
2. El derecho a recurrir contra actos de naturaleza general, casos individuales y procedimientos (falta de actividad) de las autoridades e instituciones que ejercen una autoridad pública ante las autoridades independientes (jueces y tribunales) si las entidades mencionadas en el párrafo II.2 anterior, no son capaces de ejercer esta potestad debido a razones jurídicas o de hecho, o si ello redunda en beneficio del interés general.
3. El derecho a recurrir decisiones de los tribunales siendo parte en los procedimientos preceptivos, para proteger los derechos humanos y civiles, sin perjuicio de las previsiones mencionadas en el apartado 2 anterior.
4. El derecho a dirigirse a las autoridades competentes acerca de las iniciativas legislativas o de la elaboración, modificación o derogación de otras disposiciones legales in materias relativas a derechos humanos o civiles.

5. El derecho a dirigirse a las autoridades competentes acerca de la posibilidad de responsabilizar, desde todo punto de vista (criminal, disciplinariamente o por responsabilidad similar), a las personas que han violado los derechos humanos o civiles. La negativa a instar estos procedimientos debe estar justificada y aún así podrá ser recurridas por el Ombudsman de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.
6. Dirigirse a las autoridades competentes para suprimir las discrepancias en la aplicación de la ley.
7. Favorecer la educación legal en la sociedad y trabajar conjuntamente con organizaciones sociales y agencias científicas del ámbito de protección de los derechos humanos y civiles.

IV. Procedimiento de las actuaciones

1. Las entidades interesadas deben tener el derecho a dirigirse directamente al Ombudsman para pedirle asistencia en relación con la protección de sus derechos y libertades.
2. Deberán de tener el derecho a dirigirse al Ombudsman las personas directamente interesadas en proteger sus derechos y libertades, así como aquellos que defienden a personas desfavorecidas, y también las organizaciones sociales que actúan de acuerdo con sus obligaciones estatutarias.
3. El Ombudsman tendrá derecho, también, a iniciar acciones de oficio.
4. El Ombudsman tendrá derecho a solicitar las explicaciones pertinentes en el curso de la tramitación de las quejas, y a examinar los archivos (incluso en su oficina) en el caso de tribunales y autoridades de persecución, una vez concluido el caso.
5. El Ombudsman tendrá derecho a visitar las autoridades e instituciones, sin previo aviso, incluyendo cuerpos militares y funcionarios públicos.
6. Para garantizar el cumplimiento del procedimiento, el Ombudsman contará con las siguientes medidas:
    a. Un plazo límite establecido para que los destinatarios respondan a las recomendaciones del Ombudsman.

b. Sanciones legales para aquellos que dificulten o impidan realizar las tareas al Ombudsman.

7. El Ombudsman deberá informar a quienes interpongan una queja del procedimiento de tramitación de la misma.
8. El Ombudsman analizará los trámites realizados en el transcurso de sus actuaciones y los empleará para solucionar situaciones similares de carácter general.
9. El Ombudsman colaborará con las organizaciones internacionales oportunas, incluyendo el Ombudsman del Consejo de Europa y el de la Unión Europea y los Ombudsman de otros países con el fin de fortalecer los derechos humanos y civiles.

Varsovia, noviembre de 2002

MEĐUNARODNA POVELJA O EFEKTIVNOM OMBUDSMANU

Inicijalni prijedlog

Institucija ombudsmana osnažila je svoju poziciju važnog političkog autoriteta koji štiti prava građana i građanska prava i zaživila je u svijesti građana mnogih zemalja Međutim, iz međunarodnog aspekta, tu instituciju karakterizira šarenolika lepeza pravnih propisa. Pored zajedničkih karakteristika kao što su praćenje ostvarivanja ljudskih i građanskih prava, neovisnost o vlastima čije aktivnosti ombudsman ima džnost da nadgleda i prava da kompetentnim vlastima izdaje preporuke koje međutim nisu obvezujuće, postoje razne materijalne različitosti u propisima koji regulišu rad ombudsmena.

Te različitosti uglavnom su vezane za slijedeće:

- Stepen ombudsmanove ovisnosti o tijelu koje ga imenuje (kao i o vrsti tog tijela, pravilima i metodima imenovanja i smjenjivanja od strane pomenutog tijela),
- Opseg nadgledanja koje vrši ombudsman (na pr. (ne)mogućnosti praćenja rada parlamenta, vlade, tj. vijeća ministara, vlada lokalnih samouprava – vijeća koje djeluju (*in pleno*), vojske i javnih službenika, da ne pominjemo suce i tužilaštva; ograničenja ispitivanja lgitimiteta, itd.),
- Opseg mogućeg mješanja – nakon utvrđivanja kršenja zakona (sužavanje gore navedenog na pravo izdavanja preporuka i mogućnosti učestvovanja u postupcima koje vode kompetentne vlasti ili pobijanja manjkavih akata i transakcija, pokretanja inicijative za usvajanje zakona, itd.)

Ti propisi imaju značajan uticaj na efektivnost rada institucija ombudsmena.

Tokom raznih međunarodnih skupova i bilateralnih razgovora ombudsmena prihvaćen je prijedlog da se izradi nacrt Povelje o efektivnom ombudsmanu s kojim bi regulative pojedinih zemalja terbalo da bude u skaldu. Istovremeno neki postupci koji bi uticali na odlučujuće faktore billi bi pokrenuti s ciljem da se iniciraju adekvatne statutarne promjene u pojedinim zemljama.

Stoga prezentiramo inicijalni prijedlog koji bi bio uvršten u Povelju o centralnom ombudsmanu.

I. Politička pitanja

1. Institucija ombudsmana treba biti sadržana u ustavu ili o njoj, u najmanju ruku, treba postojati zakon.
2. U organizacionom smislu ombudsman treba biti potpuno neovisan o vlastima. Neovisnost o tijelu koje ga imenuje treba biti detaljno sadržana u ustavu ili, u najmanju ruku, u zakonu. Ombudsman u toku svog mandata treba biti zaštićen od smjene zbog političkih razloga. Optimalno riješenje bilo bi imenovanje (i u posebnim okolnostima

smjena) ombudsmena od strane parlamenta, neovisno o kandiatu (kandidatima) koje predloži vlada. Ombudsman periodično podnosi parlamentu izvješće o svojim aktivnostima. Ako je potrebno ombudsman parlamentu podnosi informaciju o poštivanju ljudskih i građanskih prava od strane vlasti, naručito vlade. Ombudsman treba biti apolitičan. Ne bi terbao primati upute od političkih partija ili drugih organizacija čak i ako je nominiran za kandidata od pomenutih partija ili organizacija.

3. Finansijska neovisnost ombudsmana treba biti zagarantirana putem ekskluzivnog prava da izradi nacrt budžeta institucije koji se uvrštava u državni budžet. Najviša revizorska vlast bila bi ovlaštena da izvješćuje vladu o izvršenju budžeta.
4. Neovisnost ombudsmena u njegovim radnjama, procjenama i mjerama streba *inter alia* biti zagarantirana:
   1) sudačkim imunitetom – vezano za funkciju
   2) po isteku mandata povratkom na predhodno radno mjesto ili njegovom ekvivalentu (osim ako je ombudsman stekao pravo na starosnu penziju koja treba da iznosi onoliko koliko i kod sudaca u penziji)
   3) podnošenje informoacija pomenutih u točci 2 tijelu koje imenuje ombudsmana – bez glasanja o prihvatanju ili odbijanju (što ne isključuje mogućnost razmatranja informacije i postavljanja pitanja)
5. Vezano za imenovanje ombusman treba biti neupitni autoritet u pogledu moralnih vrlina i treba da ima socijalnu senzibilnst i iskustvo u javnim i društvenim pitanjima.
   Ako je ombudsman zakonski ovlašten da učestvuje u postupcima pred tribunalima i sudovima, onda je poželjno da se kandidat odlikuje izuzetnim poznavanjem prava (ako se

   ne podrazumjeva da će pred sudovima i ztribunalima nastupati samo ombudsmanov zamjenik za takva pitanja).

II Opseg ombudsmanovog nadgledanja (u okviru prava pokretanja istraga)

1. Zaštita sloboda i prava svih pojedinaca i lica pred vlastima pojedinih država: fizičkih lica, pravnih lica i organizacija koje nisu pravna lica, a koje imaju prava i dužnosti.
2. Nadgledanje poštivanja ljudskih i građanskih prava od strane administracije (bez limitiranja vezanih za predmet nadgledanja), uz dopuštanje primjerenih modifikacija opsega nadgledanja postupaka pred nezavisnim sudovima i specifičnih priroda postupaka tužilaštva.
3. Nadgledanje aktivnosti koje rezultiraju kršenjem zakona.

III. Područje mogućeg mješanja (u slučajevima kada se ustanovi da su slobode i prava građana narušene ili ugrožene)

1. Pravo izdavanja preporuka nadležnim vlastima i institucijama.
2. Pravo osporavanja akata od općeg značaja, te u pojedinačnim predmetima i transakcijama (nesluha) vlasti i javnih institucija naspram drugih vlasti (sudova, tribunala), ako to tijela navedena u poglavlju II.2. zbog pravnih ili faktualnih razloga nisu u mogućnosti ostvariti, ili ako je to od značajnog društvenog interesa.
3. Pravo osporavanja sudskih odluka u pogledu obvezujućih postupaka – kako bi se zaštitila ljudska i građanska prava pomenutih u poglavlju 2 *in fine*.

Pravo pristupa nadležnim vlastima vezano za pokretanje novih zakona ili izdavanja, mijenjanja ili poništavanja drugih pravnih akata vezanih za ljudska i građanska prava.

5. Pravo pristupa nadležnim vlastima vezano za ustanovljavanje individualne krivice javnog službenika zbog narušavanja ljudskih i građanskih prava (kaznene, displinske i slične mjere). Odbijanje pokretanja tog postupka treba biti obrazloženo te sadržati mogućnost žalbe koju podnosi ombudsman sukladno obvezujućem postupku.
6. Pristup nadležnim vlastima vezan za otklanjanje različitosti u primjeni zakona.
7. Promoviranje pravne edukacije u društvu i bliska suradnja sa društvenim organizacijama i naučnim krugovima iz oblasti zaštite ljudskih i građanskih prava.

II. Pravila postupka

1. Entiteti koji imaju interesa treba da imaju pravo direktnog obraćamja ombudsmanu radi zaštite prava i sloboda.
2. Lica direktno zainteresirana za zaštitu svojih prava i sloboda kaoi i druga lica koja štite bespomoćna lica, te društvene organizacije koje djeluju u skladu sa svojim statutarnim obavezama trebaju imati pravo obraćanja ombudsmanu.
3. Ombudsman treba imati pravo da pokreće aktivnosti *ex officio*.
4. Ombudsman treba imati pravo da zahtjeva obrazloženje neophodno za objašnjenje slučaja koji vodi i paravo razgledanja spisa (i u svom uredu) u predmetima tužilaštva i suda po završetku postupka.
5. Ombudsman treba imati pravo da bez najave posjeti vlasti i institucije, uključujući vojne jedinice i javne vlasti.
6. Mjere za osiguravanje obavljana dužnosti i zadataka ombudsmana:
    1) određivanje roka za odgovor na preporuku od strane primaoca
    2) pravne sankcije u slučaju spriječavanja ili otežavanja ombudsmanovog obavljanja dužnosti.
7. Ombudman treba poučiti entitete koji mu se obraćaju o pravilima postupka.
8. Ombudsman treba analizirati aranžmane sačinjene u svrhu svojih aktivnosti i upotrijebiti ih kako bi riješio dotične probleme generalne prirode.
9. Ombudsman treba surađivati sa adekvatnim međunarodnim organizacijama, uključujući Ombudsmana Vijeća Evrope, Evropske Unije i ombedsmenima iz drugih zemalja s ciljem jačanja ljudskih i građanskih prava.

Varšava, Novembra 2002 god.