

Институт омбудсмена стал неотъемлемой частью современной модели эффективного государственного управления.

Новая Рекомендация CM/Rec(2019)6 Комитета министров и Венецианские принципы дополняют друг друга, тем самым представляя собой обновленный свод общеевропейских стандартов, охватывающих все аспекты создания и функционирования института омбудсмена.

Публикация также включает подборку передовой национальной практики, которая иллюстрирует применение данных стандартов в странах Совета Европы. Приведенная практика содержит многочисленные примеры того, как европейские государства реализуют наиважнейшие для каждого омбудсмена принципы, включая независимость; беспристрастность, объективность и справедливость; добросовестность и высокий моральный авторитет; всеобъемлющий мандат; доступность; и эффективность.

Ombudsman institutions have become an integral part of the modern model of good governance.

The new Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers and the Venice Principles are complementary, thus constituting an updated set of Pan-European standards covering all the aspects of establishment and functioning of the Ombudsman institutions.

The present publication also includes a selection of good national practices which highlight the application of these standards in the Council of Europe countries. The selected practices provide numerous examples of how the European States implement the principles which are vital for each ombudsman institution, including independence; impartiality, objectivity and fairness; integrity and high moral authority; a comprehensive mandate; accessibility; and effectiveness.

ЗАЩИТА, ПОДДЕРЖКА И РАЗВИТИЕ

ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА



## ЗАЩИТА, ПОДДЕРЖКА И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

## PROTECTION, PROMOTION AND DEVELOPMENT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



**ЗАЩИТА, ПОДДЕРЖКА  
И РАЗВИТИЕ  
ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА**

---

**PROTECTION, PROMOTION  
AND DEVELOPMENT OF THE  
OMBUDSMAN INSTITUTION**

**Совет Европы**

---

**Council of Europe**

УДК 342.5  
ББК 67.400.63  
340

340 **Защита, поддержка и развитие института омбудсмана = Protection, Promotion and Development of the Ombudsman Institution.** – Москва : Деловой Стиль, 2020. – 86 с.

ISBN 978-5-6041645-7-0 (в пер.)

Институт омбудсмана стал неотъемлемой частью современной модели эффективного государственного управления.

Настоящая публикация представляет обновленный свод общеевропейских стандартов создания и функционирования института омбудсмана, включая новую Рекомендацию CM/Rec(2019)6 Комитета министров, Венецианские принципы, а также подборку передовой национальной практики, которая иллюстрирует применение данных стандартов в странах Совета Европы.

Издание предназначено для широкого круга представителей института омбудсмана на общеевропейском пространстве Совета Европы и за его пределами. Оно также может быть использовано в практической и научно-педагогической работе, посвященной развитию и защите прав и свобод человека, широким кругом юристов, включая правозащитников, неправительственные правозащитные организации и общественные наблюдательные комиссии.

Ombudsman institutions have become an integral part of the modern model of good governance.

The present publication constitutes an updated set of Pan-European standards of establishment and functioning of the Ombudsman institutions, including the new Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers, the Venice Principles and a selection of good national practices which highlights the application of these standards in the Council of Europe countries.

This publication is intended for a wide range of representatives of the Ombudsman institution in the Pan-European space of Member States of the Council of Europe and beyond. It may also be used in practical and academic work on the development and protection of human rights and freedoms by a wide range of lawyers, including human rights defenders, non-governmental human rights organizations and national preventive mechanisms and public monitoring commissions.

Все вопросы, касающиеся воспроизведения или перевода всего или части этого документа, должны быть адресованы в Директорат по коммуникациям Совета Европы (F-67075 Strasbourg Cedex).

По остальным вопросам, касающимся этой публикации, необходимо обращаться в Генеральный Директорат по правам человека и верховенству права.

© Издательство «Деловой Стиль», редподготовка, оформление, 2020

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate of Communication (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law.

Layout: SPDP, Council of Europe

© Council of Europe, October 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Кростоса Якумопулоса, Генерального директора по правам человека и верховенству права Совета Европы.....	5
Foreword by Christos Giakoumopoulos, Director General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe.....	7
Обращение к читателям Татьяны Москальковой, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	9
Address by Tatiana Moskalkova, High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.....	12
Рекомендация CM/Rec(2019)6 Комитета министров государствам-членам о развитии института омбудсмена .....	15
Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman Institution .....	23
Принципы защиты и укрепления института омбудсмена (Венецианские принципы).....	30
Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (the Venice Principles) .....	38
Передовая национальная практика.....	45
А. Создание и основные характеристики института омбудсмена .....	45
Наличие прямого и легкого доступа к институту омбудсмена .....	45
Правовая основа института омбудсмена.....	47
Выбор и назначение омбудсмена .....	47
Благоприятные условия для независимых действий .....	49
Институциональные полномочия омбудсмена и сотрудничество с государственными органами.....	49
Достаточные и соответствующие ресурсы.....	50
Защита института омбудсмена .....	51

V. Основные задачи институтов омбудсмана .....	52
Деятельность омбудсмана по жалобам и по собственной инициативе .....	52
Защита и поощрение прав человека и основных свобод .....	53
Подготовка рекомендаций и предложений по проведению административных или законодательных реформ.....	55
Правовое обязательство адресатов рекомендаций направлять омбудсмену ответы.....	57
Наделение института омбудсмана особыми функциями .....	57
C. Сотрудничество и диалог .....	58
Сотрудничество с институтами – партнерами .....	58
Доступ гражданского общества к институту омбудсмана.....	60
Сотрудничество с другими национальными правозащитными структурами .....	61
Международное сотрудничество.....	62
Координация деятельности и сотрудничество между институтами омбудсменов на национальном уровне .....	63
Содействие внедрению международных стандартов .....	64
<b>National Good Practices.....</b>	<b>66</b>
The existence of directly and easily accessible Ombudsman institutions .....	67
Legal basis for the Ombudsman institution.....	68
Selection and appointment of the Ombudsman .....	69
An environment conducive to independent action.....	70
The institutional competence of the Ombudsman and cooperation with administrative authorities .....	70
Sufficient and adequate resources .....	72
Protecting the Ombudsman institution .....	73
Ombudsman's action upon complaints and on its own initiative .....	73
Protecting and promoting human rights and fundamental freedoms .....	74
Making recommendations and proposing administrative or legislative reforms .....	76
Legal obligation of addressees of recommendations to reply to the Ombudsman.....	77
Assigning special functions to the Ombudsman institution .....	78
Co-operation with counterpart institutions.....	78
Civil society's access to the Ombudsman institution.....	80
Cooperation with other national human rights structures.....	81
International cooperation .....	82
Coordination and cooperation among Ombudsman institutions at the national level .....	83
Promoting the implementation of international standards.....	84

# ПРЕДИСЛОВИЕ

## Кристоса Якумопулоса, Генерального директора по правам человека и верховенству права Совета Европы



Институт омбудсмена стал неотъемлемой частью современной модели эффективного государственного управления.

Омбудсмены играют важную роль в защите и развитии прав человека, а также рассматривают жалобы частных лиц на предполагаемые нарушения их прав и свобод. Они все активнее участвуют в международном сотрудничестве на региональном и универсальном уровнях.

Совет Европы уже давно поддерживает создание независимых и эффективных институтов омбудсменов в своих государствах-членах.

В 1985 г. Комитет министров принял Рекомендацию CM/Rec(85)13 об институте омбудсмена, в которой выступил за создание таких институтов государствами и рекомендовал дальнейшее расширение их полномочий там, где они уже существовали.

Начиная с 1997 г., Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации традиционно является одним из ключевых партнеров Совета Европы в развитии и имплементации общеевропейских стандартов, установленных конвенциями Совета Европы. Институт уполномоченного находится в постоянном развитии. Завершение правового оформления системы региональных омбудсменов

и создание Евразийского альянса омбудсменов несомненно повысит взаимодействие данных институтов как на национальном, так и на региональном уровнях. Уполномоченный участвует в совершенствовании законодательства Российской Федерации о правах человека, способствуя обеспечению надлежащего баланса частных и публичных интересов.

С учетом значительного развития институтов омбудсмена в Европе и за ее пределами за последние 30 лет, Комитет министров Совета Европы поручил Руководящему комитету по правам человека пересмотреть вышеупомянутую Рекомендацию СМ/Rec(85)13.

Новая Рекомендация СМ/Rec(2019)6 Комитета министров государствам-членам о развитии института омбудсмена была принята 16 октября 2019 г. Ей предшествовало принятие Венецианской комиссией Принципов защиты и укрепления института омбудсмена, известных как «Венецианские принципы».

Новая Рекомендация СМ/Rec(2019)6 Комитета министров и Венецианские принципы дополняют друг друга, тем самым представляя собой обновленный свод общеевропейских стандартов, охватывающих все аспекты создания и функционирования института омбудсмена.

Настоящая публикация также включает подборку передовой национальной практики, которая иллюстрирует применение данных стандартов в странах Совета Европы. Приведенная практика содержит многочисленные примеры того, как европейские государства реализуют наиважнейшие для каждого омбудсмена принципы, включая независимость; беспристрастность, объективность и справедливость; добросовестность и высокий моральный авторитет; всеобъемлющий мандат; доступность; и эффективность.

Публикация предназначена для широкого распространения в Европе и за ее пределами с целью оказания помощи как государствам, так и самим омбудсменам в максимизации положительной роли данного института в современном обществе.

Хотелось бы передать мои наилучшие пожелания многочисленному сообществу омбудсменов России и других стран, которые воспользуются настоящим изданием на русском языке. Я верю, что книга вдохновит вас на дальнейшее развитие вашей практики на основании современных стандартов с целью эффективной реализации прав и свобод граждан!

## **FOREWORD**

### **by Christos Giakoumopoulos, Director General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe**

Ombudsman institutions have become an integral part of the modern model of good governance.

They play an important role in protecting and promoting human rights and provide individuals with an avenue of complaint in case of alleged human rights violations. Ombudsman institutions are increasingly involved in international cooperation at the regional and universal level.

The Council of Europe has long supported the establishment of independent and effective Ombudsman institutions within its member States.

In 1985 the Committee of Ministers adopted Recommendation CM/Rec(85)13 on the Institution of the Ombudsman which strongly advocated for the appointing of an Ombudsman by States and encouraged to further empower them wherever they had existed already.

Since 1997, the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation has become one of the key partners of the Council of Europe in the development and implementation of Pan-European standards established by the Council of Europe conventions. The institution of the High Commissioner for Human Rights finds itself in constant development. The finalisation of the legal framework for regional ombudsmen and the settlement of the Eurasian Ombudsman Alliance will no doubt increase the interaction of ombudsman institutions at both the national and regional levels. The Commissioner takes part in improve-

ment of Russian legislation on human rights, thus helping to strike an appropriate balance between private and public interests.

In view of the remarkable developments of the Ombudsman institutions in Europe and beyond since the last 30 years, the Committee of Ministers of the Council of Europe instructed the Steering Committee for Human Rights (CDDH) to review the abovementioned Recommendation CM/Rec(85)13.

The new Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the development of the Ombudsman institution was adopted on 16 October 2019. It has been preceded by the adoption of Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution by the Venice Commission, also known as “the Venice Principles”.

The new Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers and the Venice Principles are complementary, thus constituting an updated set of Pan-European standards covering all the aspects of establishment and functioning of the Ombudsman institutions.

The present publication also includes a selection of good national practices which highlight the application of these standards in the Council of Europe countries. The selected practices provide numerous examples of how the European States implement the principles which are vital for each ombudsman institution, including independence; impartiality, objectivity and fairness; integrity and high moral authority; a comprehensive mandate; accessibility; and effectiveness.

The publication is intended to be widely disseminated in Europe and beyond in order to assist the States, and indeed the Ombudsman community itself, in maximising the positive role of the Ombudsman institutions in modern societies.

I would like to extend my best wishes to the whole ombudsman community of Russia and other countries who will benefit from this publication in Russian. I am confident that you will find in it inspiration for further development of your practices on the basis of the modern standards for the sake of the effective implementation of the rights and freedoms of citizens!

## **ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ Татьяны Москальковой, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**



В нашем бушующем мире права и свободы человека и гражданина постоянно подвергаются угрозам: военные конфликты, пандемия, нарастающее неравенство между гражданами, спад экономики в международном масштабе, цифровизация всех секторов общественно-политической жизни, сокращающая личное пространство всех и каждого. Эти и многие другие вызовы современного мира постоянно подвергают новым испытаниям

национальные и международные механизмы защиты прав человека, которые получили наибольшее распространение и развитие после принятия Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Этот международный акт, принятый в развитие и Всеобщей декларации прав человека 1948 г., явился своего рода конституцией европейских государств, закрепив основополагающие неотъемлемые права каждого жителя континента и ориентиры их дальнейшего развития.

Европейская конвенция по правам человека способствовала формированию единого мировоззрения людей, проживающих на европейском пространстве, основанного на уважении человека, его прав, свобод и интересов, нетерпимости к нарушениям в этой сфере, философии устойчивого развития общества на всех направлениях.

Но главное – в целях реализации этих концептуально важных устремлений, практических действий в правочеловеческом измерении, на основе и в развитие положений Европейской конвенции по правам человека были созданы национальные правозащитные органы и профильные мониторинговые структуры. Важнейшие среди них: Европейский суд по правам человека, Комиссар по правам человека Совета Европы, Европейский комитет по социальным правам, Консультативный совет Конвенции о защите национальных меньшинств, Европейский комитет по предупреждению пыток и др.

В этом контексте институт омбудсмена – независимый и беспристрастный, нацеленный исключительно на поощрение и защиту прав человека, независимо от его гражданства, национальности, имущественного и должностного положения, вероисповедания и политических взглядов, приобретает особое значение. Его расширение и укрепление – не что иное, как ответ на запрос общества, нуждающегося в повышении гарантий прав и свобод человека и гражданина и в новых инструментах их реализации в жизненном пространстве.

В настоящее время более чем в 100 государствах мира и практически во всех государствах – членах Совета Европы учреждены институты омбудсменов. В России он имеет название «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации». Омбудсмены назначаются, как правило, высшими органами законодательной власти государства, имеют широкие полномочия, позволяющие им активно участвовать в соблюдении и защите прав граждан, действуют на основании специального законодательного акта, являются государственным органом. В этом их отличие от правозащитных организаций и правозащитников как институтов гражданского общества.

С учетом накопленного национальными правозащитными институтами опыта, также в целях гармонизации и унификации их деятельности 4 мая 1994 г. Генеральной Ассамблеей ООН были приняты Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

На уровне Совета Европы анализ результатов проведенных мониторингов и обобщение лучших практик в работе омбудсменов государств – членов Совета Европы за последние пару десятков лет позволили выйти на разработку и принятие важных международных документов: Венецианских принципов защиты и укрепления института омбудсмена, принятых Европейской Комиссией за демо-

кратию через право на 118-й пленарной сессии 16 марта 2019 г., и Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмана», принятой на 1357-м заседании 16 октября 2019 г. В преамбуле упомянутых рекомендаций Комитет министров Совета Европы констатировал, что «институты омбудсмана в настоящее время являются важным элементом демократического управления, играют ключевую роль в защите и развитии прав человека и верховенства права в подавляющем большинстве членов Совета Европы», а также что они имеют «огромный потенциал в вопросах продвижения и защиты человека в Европе, в том числе для эффективной имплементации положений Европейской конвенции по правам человека».

Поиску реализации данного потенциала посвящен настоящий сборник, в котором нашлось место изложению и российского опыта по работе института государственной правозащиты в правозащитной сфере.

Будучи нацеленной на продолжение и активизацию контактов с Советом Европы по линии Уполномоченного по правам человека в России, которые традиционно характеризуются высоким уровнем доверия и взаимопонимания, на постоянной основе, начиная с 1997 г., когда Россия вступила в это уважаемое интеграционное сообщество, проводятся совместные мероприятия по обмену опытом в России и в Страсбурге, в том числе в рамках программ сотрудничества Россия – Совет Европы, посвященных защите прав женщин или других уязвимых групп населения, чье положение подвергается дополнительным испытаниям в связи с пандемией COVID-19, обучающей программы HELP и др.

Включенный в данную публикацию обзор европейских практик деятельности омбудсменов и институтов защиты прав человека предоставляет читателю возможность ознакомиться, проанализировать и осмыслить опыт стран Совета Европы в деле защиты прав и свобод человека и гражданина.

Хотелось бы выразить особую благодарность Совету Европы за его работу над настоящим сборником. Уверена, что представленные материалы будут полезны как в практической, так и в научно-педагогической работе, посвященной развитию прав и свобод человека и гражданина, равно как и правозащитникам, неправительственным правозащитным организациям и общественным наблюдательным комиссиям.

## **ADDRESS BY TATIANA MOSKALKOVA, High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation**

In our raging world, human and civil rights and freedoms are constantly threatened by various challenges, such as military conflicts, pandemics, growing inequality issues, an international economic downturn, as well as digitalization of all sectors of public and political life, all of which reduce the personal space of everyone. These and many other challenges of the modern world constantly put the national and international mechanisms for the protection of human rights, which have become most widespread and developed since the adoption of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in 1950, to the test.

This international treaty, adopted to further develop the principles of the Universal Declaration of Human Rights of 1948, has become something like a constitution of European states, securing the fundamental inalienable rights of every inhabitant of the continent as well as providing guidelines for their further development.

The European Convention on Human Rights has contributed to the formation of a unified worldview of people living in the European space based on respect for the individual, one's rights, freedoms and interests, intolerance of violations in this area, and, last but not least, the mindset of promoting sustainable development of society in all areas.

The main thing, however, is that in order to implement these conceptually important aspirations and practical actions in the dimension of human rights on the basis of and in development of the provisions of the European Convention on Human Rights, national human rights institutions and specialized monitoring structures were created. The

most essential of them are the European Court of Human Rights, the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the European Committee of Social Rights, the Consultative Council of the Convention for the Protection of National Minorities, the European Committee for the Prevention of Torture, among others.

In this context, the institution of the Ombudsman, which is independent, impartial, aimed specifically at promoting and protecting human rights, regardless of one's citizenship, nationality, property possession and official status, religion and political views, has a special significance. Its expansion and strengthening are only a natural response to the demands of society which calls to fortify the guarantees of human and civil rights and freedoms, as well as to develop new tools for these guarantees' implementation in the living space.

Today more than a hundred states, and specifically all member states of the Council of Europe have established ombudsman institutions. In Russia, this institute bears the name of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. Ombudsmen are normally appointed by the highest legislative bodies of the state and have broad powers that allow them to actively participate in the observation and protection of citizens' rights. They act on the basis of a special legislative act, and are a state body, and in that they differ as civil institutions from other human rights organizations and human rights defenders.

Taking into account the experience accumulated by national human rights institutions and in order to unify their activities and bring them in harmony, on May 4, 1994, the UN General Assembly adopted the Paris Principles concerning the status of national institutions involved in the promotion and protection of human rights.

At the Council of Europe level, an analysis of the monitoring results and a synthesis of the best practices of the ombudsmen of the Council of Europe member states over the past couple of decades made it possible to develop and adopt the following important international documents: the Venice Principles for the Protection and Strengthening of the Ombudsman Institution, adopted by the European Commission for Democracy through Law at the 118<sup>th</sup> plenary session on March 16<sup>th</sup>, 2019, and the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe "On improving the institution of the Ombudsman", adopted at the 1357<sup>th</sup> meeting on October 16<sup>th</sup>, 2019. In the preambles of the aforementioned Recommendations the Committee of

Ministers of the Council of Europe stated that “the ombudsman institutions are currently an important element of democratic governance and play a key role in the protection and development of human rights and the rule of law in the vast majority of Council of Europe member states”; and that they have “a huge potential in promoting and protecting human rights, as well as effective implementation of the provisions of the European Convention on Human Rights in Europe”.

The present Collection is devoted to the search for the realization of this potential, in which there was a place for the presentation of Russian experience in the work of the institution of state human rights protection in the human rights sphere.

Aiming at strengthening the ties of the Council of Europe with the High Commissioner for human rights in the Russian Federation, which are traditionally characterized by a high level of trust and mutual understanding, joint activities are being held to exchange of experience in Russia and in Strasbourg on an ongoing basis since the year 1997, when Russia joined this respected integration community. One of these activities is the HELP training program, which is held within the framework of joint cooperation programs dedicated to the protection of women's and other vulnerable groups' rights, a situation which has been subjected to additional challenges by the COVID-19 pandemic.

The overview of European practices of ombudsmen and human rights protection institutions included in this publication provides the reader with an opportunity to get acquainted, analyze and comprehend the experience of the Council of Europe member states in the protection of human and civil rights and freedoms.

I would like to express special gratitude to the Council of Europe for its contribution to this publication. I am certain that the presented materials will be useful in practical, scientific and academic work dedicated to the development of human and civil rights and freedoms, as well as to human rights defenders, non-governmental human rights organizations and public monitoring commissions.

# **РЕКОМЕНДАЦИЯ СМ/РЕС(2019)6**

## **Комитета министров**

### **государствам-членам о развитии**

### **института омбудсмена**

*Принята Комитетом министров  
16 октября 2019 г. на 1357-м заседании  
на уровне заместителей министров*

Комитет министров Совета Европы, в соответствии с положениями Статьи 15.b Устава Совета Европы,

Исходя из того, что главной целью Совета Европы является достижение максимального единства между входящими в него странами, для защиты и проведения в жизнь идеалов и принципов, являющихся их общим наследием, в частности, путем осуществления деятельности в области прав человека и основных свобод;

Приветствуя значительные изменения, произошедшие после принятия Рекомендации Rec (85)13 об учреждении института омбудсмена в подавляющем большинстве государств-членов Совета Европы в отношении создания институтов омбудсмена<sup>1</sup> на национальном, региональном и местном уровнях, в том числе тех, которые занимаются конкретными тематическими вопросами;

---

<sup>1</sup> Термин «институт омбудсмена» используется в настоящей рекомендации независимо от пола и обозначает такие учреждения, как омбудсмен, посредник/медиатор, парламентский уполномоченный/комиссар, народный защитник, уполномоченный по правам человека, генеральный инспектор правительства, общественный защитник и т.д.

Приветствуя неуклонное развитие функций институтов омбудсмена, которые вышли за рамки первоначального мандата в отношении недобросовестного управления и верховенства права;

С удовлетворением отмечая, что институты омбудсмена в настоящее время являются важным элементом демократического управления и играют ключевую роль в защите и развитии прав человека и верховенства права в подавляющем большинстве государств-членов Совета Европы;

Подчеркивая огромный потенциал институтов омбудсмена в вопросах продвижения и защиты прав человека в Европе, в том числе для эффективной имплементации положений Европейской конвенции о правах человека (ETS No. 5);

Признавая важность продолжения поддержки институтов омбудсмена Советом Европы и другими международными заинтересованными сторонами, приветствуя прочное сотрудничество между Комиссаром по правам человека Совета Европы и институтами омбудсмена, а также их сетями, как это предусмотрено мандатом Комиссара в соответствии с Резолюцией Res(99)50 «О Комиссаре Совета Европы по правам человека»;

Признавая далее важность сотрудничества между институтами омбудсмена, и их различными сетями, а также их сотрудничество с Советом Европы и другими международными заинтересованными сторонами;

Принимая во внимание соответствующие международные документы в поддержку развития и защиты институтов омбудсмена<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> См., в частности:

- Рекомендация Rec(97)14 Комитета министров государствам-членам о создании независимых национальных учреждений по поощрению и защите прав человека;
- Рекомендация CM/Rec(2018)11 Комитета министров государствам-членам о необходимости усиления защиты и продвижения пространства гражданского общества в Европе;
- Резолюция Парламентской ассамблеи 1959 (2013) «Укрепление института омбудсмена в Европе»;
- Резолюция 327 (2011) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «Офис омбудсмена и местные и региональные органы власти»;

Признавая многообразие институтов омбудсмена, отражающее разнообразие стран и регионов, на благо которых они служат;

Подчеркивая, тем не менее, что это жизненно необходимо, чтобы любой такой институт руководствовался рядом основных принципов, в том числе следующими:

- независимость,
- беспристрастность, объективность и справедливость,
- добросовестность и высокий моральный авторитет,
- всеобъемлющий мандат,
- доступность и
- эффективность;

Выражая серьезную озабоченность по поводу тяжелых условий работы, угроз, давления и нападений, которым институты омбудсмена и их сотрудники иногда подвергаются в государствах-членах;

Желая разработать свою рекомендацию Rec(85)13 об институте омбудсмена, которая отныне заменяется настоящим документом,

Рекомендует правительствам государств-членов:

1. обеспечить, чтобы принципы, изложенные в приложении к настоящей рекомендации, были имплементированы в соответствующем внутреннем законодательстве и практике;

- 
- Принципы по защите и укреплению института омбудсмена (Венецианские принципы), принятые Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия) на ее 118-й пленарной сессии;
  - Рекомендация Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ECRI) по общей политике № 2 (пересмотренная) «Об органах по вопросам равенства в борьбе с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне», принятая 7 декабря 2017 г.;
  - Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 48/134 от 20 декабря 1993 г. о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»);
  - Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 65/207 от 21 декабря 2010 г., 67/163 от 20 декабря 2012 г., 69/168 от 18 декабря 2014 г., 71/200 от 19 декабря 2016 г. и 72/186 от 19 декабря 2017 г. о роли омбудсмена, посредника и других национальных правозащитных учреждений в укреплении и защите прав человека;
  - Акты Международного института омбудсмена, принятые 13 ноября 2012 г.

2. укреплять институты омбудсмeна и избегать любых мер, которые могли бы их ослабить, а также регулярно оценивать эффективность принимаемых мер;
3. обеспечить с помощью надлежащих средств и действий, включая, в случае необходимости, перевод, широкое распространение этой рекомендации среди компетентных органов и заинтересованных сторон;
4. проверить, в рамках Комитета министров, имплементацию данной рекомендации не позднее, чем через пять лет после ее принятия.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ К РЕКОМЕНДАЦИИ СМ/REC(2019)6**

### **ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА**

#### **Создание и основные характеристики института омбудсмeна**

1. Институты омбудсмeна должны существовать во всех государствах-членах. Выбор одного или нескольких таких институтов должен осуществляться каждым государством с учетом его организации, особенностей и потребностей. Эти институты должны быть непосредственно и легко доступны для всех, независимо от области деятельности государства. Особое внимание следует уделять лицам, которые могут не знать о существовании институтов омбудсмeна и сталкиваться с трудностями при доступе к ним, либо находящимися в уязвимом положении: мигранты, лица, лишённые свободы, инвалиды, престарелые люди либо дети.
2. Государства-члены должны обеспечить прочную правовую основу для институтов омбудсмeна, предпочтительно на конституционном уровне, и/или в законе, который определяет основные задачи

такого института, гарантирует его независимость и предоставляет ему средства, необходимые для эффективного выполнения им своих функций, как на национальном, так и на международном уровнях, с учетом существующих стандартов и рекомендаций в отношении института омбудсмена, в частности, Принципов по защите и укреплению института омбудсмена, принятые Европейской Комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) 15 марта 2019 г. и одобренные Комитетом министров 2 мая 2019 г.

3. Процесс подбора и назначения руководителя института омбудсмена должен способствовать его независимости. Кандидаты должны обладать высоким моральным авторитетом и признанной компетентностью в области верховенства права, демократического управления и прав человека. Должны быть приняты меры для того, чтобы должность руководителя любого института омбудсмена не оставалась вакантной в течение продолжительного периода времени.

4. Государства-члены должны обеспечить, чтобы институты омбудсмена функционировали в благоприятной обстановке, позволяющей им реализовывать свои полномочия, независимо от любого государственного органа, в отношении которого они обладают юрисдикцией, эффективно и в обстановке беспристрастности, добросовестности, открытости и справедливости.

5. Государствам-членам следует принять эффективные меры, позволяющие институтам омбудсмена требовать от всех административных органов и других соответствующих структур сотрудничать с ними в их деятельности, иметь беспрепятственный доступ ко всем соответствующим помещениям, включая места содержания под стражей, и ко всем соответствующим лицам с тем, чтобы иметь возможность проверять достоверность полученных жалоб или других вопросов в рамках своих полномочий. Институты омбудсмена должны также иметь доступ ко всей информации, необходимой для такой проверки, с учетом возможных ограничений, вытекающих из защиты других прав и законных интересов, и гарантировать конфиденциальность данных, находящихся в их распоряжении.

6. Государства-члены должны предоставлять институтам омбудсмена адекватные, достаточные и постоянные ресурсы с тем, чтобы позволить им выполнять свой мандат полностью незави-

симым образом. Институты омбудсменов должны иметь возможность назначать своих сотрудников и обеспечивать их надлежащую подготовку.

7. Государства-члены должны предпринять все необходимые меры для защиты институтов омбудсмeна от угроз и преследований. Любые случаи возможных репрессий или запугивания в отношении институтов омбудсмeна и их сотрудников либо в отношении лиц, которые сотрудничают или стремятся сотрудничать с ними, должны оперативно и тщательно расследоваться, а виновные – привлекаться к ответственности.

## Основные задачи институтов омбудсмeна

8. Государства-члены должны обеспечить включение в предоставленные институтам омбудсмeна полномочия следующие права:

*a.* принимать меры по полученным жалобам или по своей собственной инициативе в целях защиты лица или группы лиц от ошибок государства в осуществлении своих функций, нарушения прав, несправедливости, злоупотреблений, коррупции или любой несправедливости, совершаемых представителями публичной власти, как государственными, так и частными, в частности, путем предоставления удобных для правообладателей несудебных средств, направленных на разрешение споров между отдельными лицами и представителями публичной власти, включающих, в соответствующих случаях, посредничество;

*b.* защищать и продвигать права человека и основные свободы, верховенство права и демократическое управление, в том числе, при необходимости, посредством предложений по изменению законодательства, судебных разбирательств или других средств;

*c.* давать рекомендации по предотвращению или исправлению любого поведения, описанного в параграфе 8.а, и при необходимости предлагать административные или законодательные реформы, направленные на улучшение работы представителей публичной власти; в случае, если последние не принимают или не выполняют такие рекомендации, государства-члены должны

обеспечить возможность институтов омбудсмена, среди прочего, предоставлять отчет о таком поведении в компетентный выборный орган – как правило, парламент;

*d.* сотрудничать в рамках своих полномочий с местными, региональными, национальными и международными заинтересованными сторонами и сетями, которые действуют в смежных или аналогичных областях.

9. Государства-члены должны сделать юридической обязанностью предоставление аргументированного ответа в надлежащий срок всеми адресатами рекомендаций институтов омбудсмена.

10. Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о наделении институтов омбудсмена полномочиями, позволяющими им выполнять функции, предусмотренные соответствующими международными конвенциями в области прав человека, такими как Национальный Превентивный Механизм в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и/или независимый механизм, предусмотренный Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, либо, в случае необходимости, укрепить такой механизм. В тех случаях, когда институт омбудсмена наделен такими полномочиями, он должен иметь доступ к достаточным ресурсам для развития потенциала, позволяющего ему эффективно выполнять свои функции; это должно включать в себя наличие квалифицированного, компетентного и должным образом обученного персонала.

## **Сотрудничество и диалог**

11. Государства-члены должны принять эффективные меры, позволяющие институтам омбудсмена общаться и сотрудничать на национальном, региональном или местном уровнях, в частности, с:

*a.* учреждениями-партнерами посредством электронных сетей и обмена информацией и опытом, где это возможно, а также посредством регулярных встреч;

*b.* заинтересованными сторонами гражданского общества, в частности, неправительственными организациями, кото-

рые должны иметь беспрепятственный доступ к институтам омбудсмена;

с.иными правозащитными структурами, в частности, национальными правозащитными организациями и их сетями, посредством совместно организованных мероприятий в соответствующих случаях;

*d.*международными и региональными организациями, работающими в смежных или аналогичных областях, особенно с органами Совета Европы.

12. Государства-члены, создавшие несколько институтов омбудсмена, таких как региональные, местные и/или специализированные институты, должны обеспечить надлежащую, эффективную координацию и сотрудничество между ними с целью поощрения их взаимодействия и во избежание дублирования функций, путем закрепления и поощрения такого сотрудничества в законодательстве об институтах омбудсмена.

13. Государства-члены должны поощрять и спонсировать разработку программ сотрудничества с Советом Европы для обеспечения постоянного обмена знаниями между институтами омбудсмена с целью усиления их вклада в эффективное применение положений Европейской конвенции о правах человека и других соответствующих документов.

# **RECOMMENDATION CM/REC(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman Institution**

*Adopted by the Committee of Ministers  
on 16 October 2019 at the 1357<sup>th</sup> meeting  
of the Ministers' Deputies*

The Committee of Ministers of the Council of Europe, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members, for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage, *inter alia* by carrying out activities in the field of human rights and fundamental freedoms;

Welcoming the remarkable development that has taken place since the adoption of Recommendation Rec(85)13 on the institution of the Ombudsman in the great majority of the Council of Europe member States with respect to the establishment of Ombudsman institutions<sup>1</sup> at national, regional and local level, including those dealing with specific, thematic issues;

---

<sup>1</sup> The term “Ombudsman institutions” is used in this recommendation regardless of gender and to designate institutions such as those of an Ombudsman, Mediator, Parliamentary Commissioner, People’s Defender, People’s Advocate, Human Rights Commissioner, Inspector General of Government, Public Protector, etc.

Welcoming the steady development of the functions of Ombudsman institutions which have expanded beyond the original mandate concerning maladministration and the rule of law;

Noting with satisfaction that Ombudsman institutions now constitute an important feature of democratic governance and play a key role in the protection and promotion of human rights and the rule of law in the vast majority of Council of Europe member States;

Underlining the great potential of Ombudsman institutions for the promotion and protection of human rights in Europe, not least for the effective implementation of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5);

Acknowledging the importance of continuing support by the Council of Europe and other international stakeholders to Ombudsman institutions and welcoming the well-established co-operation between the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe and Ombudsman institutions, as well as their networks, as foreseen in the Commissioner's mandate under Resolution Res(99)50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights;

Acknowledging further the importance of the co-operation between Ombudsman institutions and their various networks, and of their co-operation with the Council of Europe and other international stakeholders;

Bearing in mind the relevant international texts in support of the development and protection of Ombudsman institutions;<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See, in particular:

Recommendation Rec(97)14 of the Committee of Ministers to member States on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights;

- Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe;
- Parliamentary Assembly Resolution 1959 (2013) on "Strengthening the institution of ombudsman in Europe";
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe Resolution 327 (2011) on "The office of Ombudsperson and local and regional authorities";
- Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution ("The Venice Principles"), adopted by the European Commission

Acknowledging the diversity of Ombudsman institutions, which reflects the diversity of the countries and regions they serve;

Emphasising nonetheless that it is vitally important for any such institution to be governed by a number of core principles, including the following:

- independence;
- impartiality, objectivity and fairness;
- integrity and high moral authority;
- a comprehensive mandate;
- accessibility; and
- effectiveness;

Expressing grave concern about the challenging working conditions, threats, pressures and attacks which Ombudsman institutions and their staff are at times exposed to in member States;

Wishing to develop its Recommendation Rec(85)13 on the institution of the Ombudsman, henceforth replaced by the present instrument,

Recommends that the governments of member States:

1. ensure that the principles set out in the appendix to this recommendation are implemented in relevant domestic law and practice;
2. strengthen Ombudsman institutions and avoid any measures which might weaken them, and evaluate on a regular basis the effectiveness of the measures taken;

---

for Democracy through Law (Venice Commission) at its 118<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019);

- ECRI General Policy Recommendation No. 2 (revised) on Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017;
- United Nations General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993 on national institutions for the promotion and protection of human rights (“The Paris Principles”);
- United Nations General Assembly Resolutions 65/207 of 21 December 2010, 67/163 of 20 December 2012, 69/168 of 18 December 2014, 71/200 of 19 December 2016 and 72/186 of 19 December 2017 on the role of the ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights;
- The by-laws of the International Ombudsman Institute, adopted on 13 November 2012.

3. ensure, by appropriate means and action – including, where appropriate, translation – a wide dissemination of this recommendation among competent authorities and stakeholders;
4. examine, within the Committee of Ministers, the implementation of this recommendation no later than five years after its adoption.

## **APPENDIX TO RECOMMENDATION CM/REC(2019)6**

### **PRINCIPLES FOR THE DEVELOPMENT OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION**

#### **I. Establishment and fundamental characteristics of Ombudsman institutions**

1. Ombudsman institutions should be in place in all member States. The choice of one or more of these institutions should be made by each State in the light of its organisation, particularities and needs. These institutions should be directly and easily accessible to everyone in respect of all public services, however provided. Particular attention should be paid to persons who may not be aware of the existence of Ombudsman institutions, who may have difficulties in accessing Ombudsman institutions or who may be in a situation of vulnerability, such as migrants, persons deprived of liberty, persons with disabilities or older persons and children.

2. Member States should provide a firm legal basis for Ombudsman institutions, preferably at the constitutional level, and/or in a law which defines the main tasks of such an institution, guarantees its independence and provides it with the means necessary to accomplish its functions effectively, both at national and international levels, bearing in mind existing standards and recommendations on Ombudsman institutions, in particular the Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution, adopted by the European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission) on 15 March 2019 and endorsed by the Committee of Ministers on 2 May 2019.

3. The process of selection and appointment of the head of an Ombudsman institution should promote its independence. Candidates should be of high moral authority and possess recognised competence in the field of the rule of law, democratic governance and human rights. Arrangements should be in place so that the post of the head of any Ombudsman institution does not stay vacant for any significant period of time.

4. Member States should ensure that Ombudsman institutions operate in a conducive environment which allows them to carry out their mandate independently of any provider of public services over which they hold jurisdiction, in an effective manner and in a climate of impartiality, integrity, transparency and fairness.

5. Member States should take effective measures to enable Ombudsman institutions to require all administrative authorities and other relevant entities to co-operate with their activities, to have unfettered access to all relevant premises, including places of detention, and to all relevant individuals, in order to be able to carry out a credible examination of complaints received or other issues covered by their mandate. Ombudsman institutions should also have access to all pieces of information needed for such examination, subject to possible restrictions stemming from the protection of other rights and legitimate interests, and to guarantee the confidentiality of the data in its possession.

6. Member States should provide Ombudsman institutions with adequate, sufficient and sustainable resources to allow them to carry out their mandate in a fully independent manner. Ombudsman institutions should be able to appoint their own staff and to ensure that they receive adequate training.

7. Member States should take all measures necessary to protect Ombudsman institutions against threats and harassment. Any cases of alleged reprisal or intimidation against Ombudsman institutions and their staff, or against individuals who co-operate or seek to co-operate with them, should be promptly and thoroughly investigated and the perpetrators brought to justice.

## **II. Main tasks of Ombudsman institutions**

8. Member States should ensure that the mandate given to Ombudsman institutions empowers them, in particular, to:

a. take action upon complaints received or on their own initiative, in order to protect any person or group of persons against maladministration, violation of rights, unfairness, abuse, corruption or any injustice caused by providers of public services, public or private, notably by providing right-holder-friendly, non-judicial means to facilitate the resolution of disputes between individuals and providers of public services, which may include mediation, as appropriate;

b. protect and promote human rights and fundamental freedoms, the rule of law and democratic governance, including, as appropriate, through proposals to change legislation, litigation or other means;

c. make recommendations to prevent or remedy any of the conduct described in paragraph 8.a and, where appropriate, to propose administrative or legislative reforms aimed at improving the operation of public-service providers; in the event that the latter fail to accept or implement such recommendations, member States should ensure that Ombudsman institutions have the right, *inter alia*, to submit a report on such failure to the competent elected body, usually parliament;

d. co-operate, within their mandate, with local, regional, national and international stakeholders and networks which operate in related or similar fields.

9. Member States should make it a legal obligation for all addressees of recommendations by Ombudsman institutions to provide a reasoned reply within an appropriate time.

10. Member States should consider granting Ombudsman institutions competences enabling them to perform the functions foreseen by relevant international conventions in the field of human rights, such as the National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and/or the independent mechanism under the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, or to strengthen such competences, where appropriate. Where an Ombudsman institution holds these mandates, it must have access to sufficient resources to develop the capacity enabling it to effectively discharge its functions; this should include having appropriately qualified, skilled and trained staff.

### III. Co-operation and dialogue

11. Member States should take effective measures to enable Ombudsman institutions, whether at national, regional or local level, to communicate and co-operate with, in particular:

- a. counterpart institutions, where appropriate through electronic networking and exchange of information and practices, as well as through regular meetings;
- b. civil society stakeholders, in particular non-governmental organisations, who should enjoy easy access to Ombudsman institutions;
- c. other human rights structures, notably national human rights institutions and their networks, where appropriate through jointly organised activities;
- d. international and regional organisations which work in related or similar fields, particularly Council of Europe bodies.

12. Member States which have established several Ombudsman institutions, such as regional, local and/or specialised bodies, should enable appropriate, effective co-ordination and co-operation among these institutions, in order to promote synergy and avoid duplication, by ensuring that legislation on Ombudsman institutions enables and encourages such co-operation.

13. Member States should encourage and sponsor the development of co-operation programmes with the Council of Europe to ensure permanent knowledge-sharing among Ombudsman institutions, in order to strengthen their contribution to the effective implementation of the European Convention on Human Rights and other relevant instruments.

# Принципы защиты и укрепления института омбудсмана (ВЕНЕЦИАНСКИЕ ПРИНЦИПЫ)<sup>1</sup>

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

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

*Одобрены  
Комитетом Министров на 1345-м заседании  
заместителей министров;  
Парламентской Ассамблеей Совета Европы,  
Резолюция 2301 (2019) от 2 октября 2019 г.;  
Конгрессом местных и региональных властей  
Совета Европы;  
Резолюция 451 (2019) от 30 октября 2019 г.*

## **на основе комментариев:**

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

---

<sup>1</sup> Неофициальный перевод, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

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

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

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

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

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

*Подчеркивая*, что омбудсмен играет важную роль в защите правозащитников;

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

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

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

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

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

*Выражая* серьезную озабоченность в связи с тем, что институт омбудсмена порой подвергается различным нападкам и угрозам,

таким как физическое или психологическое насилие, юридические действия, угрожающие иммунитету, угрозы упразднения института, бюджетные сокращения и ограничение полномочий;

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

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

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

*После консультаций* с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, со специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников, комиссаром Совета Европы по правам человека и Комитетом по правам человека Совета Европы (РКПЧ), Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам чело-

века (ОБСЕ/БДИПЧ), Агентством Европейского Союза по основным правам человека, европейским омбудсменом Европейского Союза, Международным институтом омбудсмена (МИО), Ассоциацией средиземноморских омбудсменов (АОМ), Ассоциацией омбудсменов и уполномоченных по правам человека франкоязычных стран (АОМФ), Федерацией Иbero-американских омбудсменов (ФИО), Европейской сетью национальных институтов по правам человека (ENNHRI);

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

1. Институты омбудсменов призваны играть важную роль в укреплении демократии, верховенства права, качественного государственного управления и защиты и поощрения прав человека и основных свобод. Хотя в государствах – членах Совета Европы нет стандартизированной модели, государство должно поддерживать и защищать институт омбудсмена и воздерживаться от любых действий, подрывающих его независимость.
2. Институт омбудсмена, включая его полномочия, должен основываться на прочной правовой базе, предпочтительно быть закреплен на конституционном уровне, а его характеристики и функции могут быть дополнительно проработаны на законодательном уровне.
3. Институту омбудсмена присваивается соответствующий высокий ранг, который также отражается в вознаграждении омбудсмена и в его пенсионном обеспечении.
4. Выбор модели (единый омбудсмен или множество омбудсменов) зависит от государственной организации, ее особенностей и потребностей. Институт омбудсмена может быть организован на различных уровнях и с различной компетенцией.
5. Модели, принятые в государствах, должны полностью соответствовать данным принципам, укреплять институт и повышать уровень защиты и поощрения прав человека и основных свобод в стране.
6. Омбудсмен избирается или назначается в соответствии с процедурами, укрепляющими в максимально возможной степени авторитет, беспристрастность, независимость и легитимность этого института.

Омбудсмен предпочтительно избирается парламентом соответствующим квалифицированным большинством голосов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. В рамках контроля за осуществлением на национальном уровне ратифицированных международных документов, касающихся прав человека и основных свобод, и за приведением национального законодательства в соответствие с этими документами омбудсмен

имеет право публично представлять рекомендации парламенту или исполнительной власти, в том числе по внесению поправок в действующее законодательство или по принятию нового.

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

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

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

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

Это относится и к докладам омбудсмена, назначаемого исполнительной властью.

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

22. Институт омбудсмена должен иметь достаточный штат сотрудников и надлежащую структурную гибкость. В состав института

может входить один или несколько заместителей, назначаемых омбудсменом. Омбудсмен должен иметь возможность нанимать своих сотрудников.

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

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

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

# **Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (THE VENICE PRINCIPLES)**

*Adopted by the Venice Commission at its 118<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019)*

*Endorsed by the Committee of Ministers at the 1345<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies (Strasbourg, 2 May 2019)*

The European Commission for Democracy through Law (“the Venice Commission”)

*Noting* that there are presently Ombudsman Institutions in more than 140 States, at the national, regional or local level, with different competences;

*Recognising* that these Institutions have adapted into the legal and political system of the respective States;

*Noting* that the core principles of the Ombudsman Institution, including independence, objectivity, transparency, fairness and impartiality, may be achieved through a variety of different models;

*Emphasising* that the Ombudsman is an important element in a State based on democracy, the rule of law, the respect for human rights and fundamental freedoms and good administration;

*Emphasising* that long-standing constitutional traditions and a mature constitutional and democratic political culture constitute an enabling element to the democratic and legal functioning of the Ombudsman Institution;

*Emphasising* that the Ombudsman plays an important role in protecting Human Rights Defenders;

*Emphasising* the importance of national and international co-operation of Ombudsman Institutions and similar institutions;

*Recalling* that the Ombudsman is an institution taking action independently against maladministration and alleged violations of human rights and fundamental freedoms affecting individuals or legal persons;

*Stressing* that the right to complain to the Ombudsman is an addition to the right of access to justice through the courts;

*Stating* that governments and parliaments must accept criticism in a transparent system accountable to the people;

*Focusing* on the commitment of the Ombudsman to call upon parliaments and governments to respect and promote human rights and fundamental freedoms, such a role being of utmost importance especially during periods of hardship and conflicts in society;

*Expressing* serious concern with the fact that the Ombudsman Institution is at times under different forms of attacks and threats, such as physical or mental coercion, legal actions threatening immunity, suppression reprisal, budgetary cuts and a limitation of its mandate;

*Recalling* that the Venice Commission, on different occasions, has worked extensively on the role of the Ombudsman;

*Referring to* the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (85) 13 on the institution of the Ombudsman, R (97) 14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights, R (2000)10 on codes of conduct for public officials and CM/Rec(2007) 7 on good administration, CM/Rec(2014)7 on the on the protection of whistle-blowers and CM/Rec(2016)3 on human rights and business; to the Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 757 (1975) and 1615 (2003) and in particular its Resolution 1959 (2013); as well

as to Recommendations 61(1999), 159 (2004), 309(2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; to ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017;

*Referring to* United Nations General Assembly Resolution 48/134 on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (“the Paris Principles”) of 20 December 1993, Resolution 69/168 of 18 December 2014 and Resolution 72/186 of 19 December 2017 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, Resolution 72/181 of 19 December 2017 on National institutions for the promotion and protection of human rights, the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly on 18 December 2002, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly on 13 December 2006;

*After having consulted* the United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, the UN Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the Steering Committee for Human Rights of the Council of Europe (CDDH), the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), the European Union Agency for Fundamental Rights, the European Ombudsman of the European Union, the International Ombudsman Institute (IOI), the Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM), the Association of Ombudsman and Mediators of the Francophonie (AOMF), the Federation of Ibero-American Ombudsman (FIO), the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI);

***has, at its 118th Plenary Session (15–16 March 2019), adopted these Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“the Venice Principles”)***

1. Ombudsman Institutions have an important role to play in strengthening democracy, the rule of law, good administration and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms. While there is no standardised model across Council of Europe Member

States, the State shall support and protect the Ombudsman Institution and refrain from any action undermining its independence.

2. The Ombudsman Institution, including its mandate, shall be based on a firm legal foundation, preferably at constitutional level, while its characteristics and functions may be further elaborated at the statutory level.

3. The Ombudsman Institution shall be given an appropriately high rank, also reflected in the remuneration of the Ombudsman and in the retirement compensation.

4. The choice of a single or plural Ombudsman model depends on the State organisation, its particularities and needs. The Ombudsman Institution may be organised at different levels and with different competences.

5. States shall adopt models that fully comply with these Principles, strengthen the institution and enhance the level of protection and promotion of human rights and fundamental freedoms in the country.

6. The Ombudsman shall be elected or appointed according to procedures strengthening to the highest possible extent the authority, impartiality, independence and legitimacy of the Institution.

The Ombudsman shall preferably be elected by Parliament by an appropriate qualified majority.

7. The procedure for selection of candidates shall include a public call and be public, transparent, merit based, objective, and provided for by the law.

8. The criteria for being appointed Ombudsman shall be sufficiently broad as to encourage a wide range of suitable candidates. The essential criteria are high moral character, integrity and appropriate professional expertise and experience, including in the field of human rights and fundamental freedoms.

9. The Ombudsman shall not, during his or her term of office, engage in political, administrative or professional activities incompatible with his or her independence or impartiality. The Ombudsman and his or her staff shall be bound by self-regulatory codes of ethics.

10. The term of office of the Ombudsman shall be longer than the mandate of the appointing body. The term of office shall preferably

be limited to a single term, with no option for re-election; at any rate, the Ombudsman's mandate shall be renewable only once. The single term shall preferably not be stipulated below seven years.

11. The Ombudsman shall be removed from office only according to an exhaustive list of clear and reasonable conditions established by law. These shall relate solely to the essential criteria of "incapacity" or "inability to perform the functions of office", "misbehaviour" or "misconduct", which shall be narrowly interpreted. The parliamentary majority required for removal – by Parliament itself or by a court on request of Parliament – shall be equal to, and preferably higher than, the one required for election. The procedure for removal shall be public, transparent and provided for by law.

12. The mandate of the Ombudsman shall cover prevention and correction of maladministration, and the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms.

13. The institutional competence of the Ombudsman shall cover public administration at all levels.

The mandate of the Ombudsman shall cover all general interest and public services provided to the public, whether delivered by the State, by the municipalities, by State bodies or by private entities.

The competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system.

14. The Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities.

15. Any individual or legal person, including NGOs, shall have the right to free, unhindered and free of charge access to the Ombudsman, and to file a complaint.

16. The Ombudsman shall have discretionary power, on his or her own initiative or as a result of a complaint, to investigate cases with due regard to available administrative remedies. The Ombudsman shall be entitled to request the co-operation of any individuals or organisations who may be able to assist in his or her investigations. The Ombudsman shall have a legally enforceable right to unrestricted access to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential. This

includes the right to unhindered access to buildings, institutions and persons, including those deprived of their liberty.

The Ombudsman shall have the power to interview or demand written explanations of officials and authorities and shall, furthermore, give particular attention and protection to whistle-blowers within the public sector.

17. The Ombudsman shall have the power to address individual recommendations to any bodies or institutions within the competence of the Institution. The Ombudsman shall have the legally enforceable right to demand that officials and authorities respond within a reasonable time set by the Ombudsman.

18. In the framework of the monitoring of the implementation at the national level of ratified international instruments relating to human rights and fundamental freedoms and of the harmonization of national legislation with these instruments, the Ombudsman shall have the power to present, in public, recommendations to Parliament or the Executive, including to amend legislation or to adopt new legislation.

19. Following an investigation, the Ombudsman shall preferably have the power to challenge the constitutionality of laws and regulations or general administrative acts.

The Ombudsman shall preferably be entitled to intervene before relevant adjudicatory bodies and courts.

The official filing of a request to the Ombudsman may have suspensive effect on time-limits to apply to the court, according to the law.

20. The Ombudsman shall report to Parliament on the activities of the Institution at least once a year. In this report, the Ombudsman may inform Parliament on lack of compliance by the public administration. The Ombudsman shall also report on specific issues, as the Ombudsman sees appropriate. The Ombudsman's reports shall be made public. They shall be duly taken into account by the authorities.

This applies also to reports to be given by the Ombudsman appointed by the Executive.

21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate

to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.

22. The Ombudsman Institution shall have sufficient staff and appropriate structural flexibility. The Institution may include one or more deputies, appointed by the Ombudsman. The Ombudsman shall be able to recruit his or her staff.

23. The Ombudsman, the deputies and the decision-making staff shall be immune from legal process in respect of activities and words, spoken or written, carried out in their official capacity for the Institution (functional immunity). Such functional immunity shall apply also after the Ombudsman, the deputies or the decision-making staff-member leave the Institution.

24. States shall refrain from taking any action aiming at or resulting in the suppression of the Ombudsman Institution or in any hurdles to its effective functioning, and shall effectively protect it from any such threats.

25. These principles shall be read, interpreted and used in order to consolidate and strengthen the Institution of the Ombudsman. Taking into consideration the various types, systems and legal status of Ombudsman Institutions and their staff members, states are encouraged to undertake all necessary actions including constitutional and legislative adjustments so as to provide proper conditions that strengthen and develop the Ombudsman Institutions and their capacity, independence and impartiality in the spirit and in line with the Venice Principles and thus ensure their proper, timely and effective implementation.

# ПЕРЕДОВАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Данные примеры из практики были отобраны и обобщены на основе материалов, представленных членами Руководящего комитета по правам человека Совета Европы (CDDH). Они также включают информацию о передовой практике, собранную в ходе реализации Советом Европы программ сотрудничества в различных государствах. Настоящая подборка ни в коей мере не является исчерпывающей и может обновляться с учетом дальнейших позитивных перемен в государствах-членах.

Передовая национальная практика отсортирована по ряду тем, каждая из которых соответствует принципу, изложенному в **Приложении к Рекомендации CM/Rec(2019)6**, опубликованной выше. Соответствующий принцип указан под каждым тематическим заголовком.

## **А. Создание и основные характеристики института омбудсмена**

*Наличие прямого и легкого доступа к институту омбудсмена*

### **Принцип 1**

Институты омбудсменов часто обеспечивают легкий доступ к ним граждан, разрешая подачу жалоб в письменной или устной форме без каких-либо формальных требований. Институты омбудсменов предоставляют свои услуги бесплатно. Большинство институтов омбудсменов принимают жалобы в режиме онлайн, и многие из

них пользуются социальными сетями. Многие институты омбудсменов обращаются к уязвимым группам по собственной инициативе во избежание трудностей, которые эти лица могут испытывать при подаче жалоб.

Все записи на сайте защитника прав человека Армении доступны в формате подкаста. Веб-сайт шведских парламентских омбудсменов использует инструмент поддержки преобразования текста в речь для обеспечения доступа лицам с легкими нарушениями зрения, низкой грамотностью или испытывающим трудности в обучении. Сотрудники Ирландского омбудсмена, например, регулярно посещают центры размещения просителей убежища и беженцев для сбора жалоб. В Дании жалобы могут подаваться омбудсмену в письменной или устной формах. В Польше законодательство Уполномоченного по правам человека предусматривает, что жалобы могут подаваться бесплатно и без формальностей. В Словацкой Республике граждане имеют право подавать жалобы Защитнику прав на своем родном языке, причем расходы по устному переводу покрываются государством. В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека регулярно принимает граждан лично, в том числе с помощью видеоконференций, что позволяет любому гражданину, независимо от его местонахождения, непосредственно добиваться защиты своих прав.

В законодательных мандатах ряда учреждений омбудсменов особое внимание уделяется роли омбудсмена в защите наиболее уязвимых слоев общества. Например, в Венгрии Уполномоченному по основным правам поручено, особенно при проведении расследований по собственной инициативе, уделять особое внимание правам детей, лиц других национальностей, интересам будущих поколений и правам уязвимых групп населения. Аналогичным образом, в Португалии полномочия омбудсмена по проведению расследований по собственной инициативе предоставляются, в частности, в целях защиты и поощрения прав и интересов наиболее уязвимых граждан с точки зрения возраста, расы, этнического происхождения, пола и инвалидности.

Особая забота омбудсмена о защите уязвимых групп населения на практике иллюстрируется работой Омбудсмена Сейма Литвы. В своем годовом докладе за 2017 г. он выделил ключевые вопросы прав человека в Литве, касающиеся защиты уязвимых лиц, вклю-

чая: защиту заключенных от ненадлежащих условий содержания под стражей; защиту детей-инвалидов от социальной изоляции путем помещения их в специальные учреждения; и защиту лиц, страдающих психическими расстройствами, от произвольного задержания и принудительного лечения.

### *Правовая основа института омбудсмена*

#### **Принцип 2**

Этот принцип Рекомендации отражает весьма распространенный подход к обеспечению правовой основы для деятельности омбудсмена, заключающийся во включении соответствующих положений в национальную конституцию и более подробного их изложения в соответствующих положениях закона. Примером такого подхода является Народный защитник Албании, роль которого определена в статьях 60–63 Конституции Албании. Эти конституционные положения определяют роль народного защитника и процесс его/ее назначения и увольнения, а также принцип независимости народного защитника и его полномочия. Закон о народном защитнике устанавливает более подробные правила организации и функционирования Офиса. В целом аналогичный подход используется во многих странах, в том числе: Австрия, Армения, Босния и Герцеговина, Республика Болгария, Греция, Испания, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Российская Федерация, Словацкая Республика, Словения, Северная Македония и Эстония.

### *Выбор и назначение омбудсмена*

#### **Принцип 3**

Примером законодательных положений, касающихся процесса отбора и назначения омбудсмена, которые призваны содействовать независимости, может служить Бельгия. Бельгийское законодательство об Уполномоченном по правам человека предусматривает, что Уполномоченный по правам человека назначается Палатой представителей после того, как направлено открытое приглашение кандидатам подать заявление на эту должность. Для того чтобы быть назначенным омбудсменом, кандидат должен быть лицом безупречного поведения, иметь образование,

обеспечивающее доступ к выполнению функций уровня 1 в государственных департаментах государственной службы, и обладать соответствующим профессиональным опытом не менее пяти лет в правовой, административной или социальной сферах. Помимо открытого приема на работу, назначения законодательной властью и соответствия должности омбудсмана, независимость этого должностного лица обеспечивается гарантией постоянного пребывания в самой должности. Таким образом, бельгийское законодательство об омбудсмене предусматривает, что омбудсмен является независимым и не может быть смещен с должности за деятельность, которую он или она осуществляет в пределах его или ее юрисдикции. Аналогичные законодательные положения существуют и в других юрисдикциях, например в Польше, где Уполномоченный по правам человека может быть отстранен от должности только по ограниченному основанию, например, неспособностью выполнять свои обязанности в связи с болезнью.

Еще одной общей мерой, направленной на поощрение независимости института омбудсмана, является требование отказаться от другой работы и конфликтующих интересов при назначении. Например, в Венгрии законодательство об Уполномоченном по основным правам предусматривает, что мандат Уполномоченного несовместим с любой другой должностью или оплачиваемой работой. Оно также предусматривает, что в течение четырех лет, предшествующих избранию на должность Уполномоченного, лицо, занимающее эту должность, не может занимать различные политические или государственные должности. Законодательные положения также часто направлены на то, чтобы свести к минимуму возможности правительства нейтрализовать эффективность института Уполномоченного, путем оставления этой должности вакантной. В Чешской Республике, например, законодательство о Народном защитнике прав гласит, что выборы нового Народного защитника прав должны состояться до истечения срока полномочий предыдущего лица, занимающего эту должность, а в случае, если эта должность становится вакантной до истечения срока полномочий, выборы должны состояться в течение 60 дней.

## *Благоприятные условия для независимых действий*

### **Принцип 4**

Недостаточно того, что омбудсмен назначается независимым образом; он или она должен работать в условиях, которые позволяют осуществлять независимые действия на практике. Законодательные положения часто четко определяют независимость омбудсмена и прямо запрещают попытки других лиц оказывать влияние на омбудсмена. В Исландии, например, в законодательстве Альтинга об омбудсмене говорится, что омбудсмен не должен получать указаний от государственных органов. Аналогичным образом, в Хорватии законодательство об омбудсмене предусматривает, что любая форма влияния на работу омбудсмена запрещена и что он или она должен выполнять свою работу независимо и самостоятельно.

В Ирландии законодательство об омбудсмене предусматривает, что любая попытка какого-либо лица воспрепятствовать или помешать омбудсмену выполнять свой мандат эквивалентна неуважению этого лица к суду. Кроме того, институтам омбудсмена обычно предоставляется иммунитет в отношении действий, предпринимаемых при выполнении ими своих функций. Так, например, в законодательстве Греции об омбудсмене говорится, что он или она не может быть привлечен к ответственности или подвергнут какому-либо расследованию в связи с выраженными мнениями или действиями, предпринятыми в ходе выполнения им своих обязанностей.

## *Институциональные полномочия омбудсмена и сотрудничество с государственными органами*

### **Принцип 5**

Общей чертой законодательного мандата омбудсмена является возложение на государственные органы обязанности по сотрудничеству с ним и наделение его полномочиями по принуждению к такому сотрудничеству. В Финляндии, например, законодательство об омбудсмене наделяет омбудсмена правом заручаться помощью органов власти, которую он или она считает необходимой, включая предоставление копий документов и досье. В Греции законодательство об омбудсмене квалифицирует в качестве дисциплинарного проступка отказ любого государственного должностного лица сотрудничать с омбудсменом в ходе расследования.

В некоторых случаях институты омбудсменов ведут активный диалог с государственными органами власти с целью повышения осведомленности о роли и мандатах институтов омбудсменов и содействия выполнению их рекомендаций. Например, Национальный превентивный механизм Косово<sup>1</sup>, действующий под руководством омбудсмена, организовал несколько региональных информационно-просветительских «круглых столов» с представителями мест лишения свободы и судов, что позволило углубить понимание его роли и мандата, облегчить доступ к таким местам содержания под стражей и расширить участие властей в конструктивном диалоге. Национальный превентивный механизм Словении, действующий под руководством Омбудсмена по правам человека, регулярно участвует в конструктивном диалоге с соответствующими государственными органами и принимает участие в работе различных министерских органов, включая межведомственную рабочую группу, которой поручено координировать выполнение решений Европейского суда по правам человека. В результате такого активного участия значительное число его рекомендаций было выполнено.

Сильные полномочия на проведение расследований также присущи большинству юрисдикций. Например, в Норвегии законодательство об омбудсмене уполномочивает его требовать информацию от государственных органов и входить во все помещения, находящиеся под его юрисдикцией. Зачастую полномочия на доступ в помещения относятся, в частности, к местам содержания под стражей, как, например, в Австрии, где Австрийский совет омбудсмена уполномочен получать доступ во все места содержания под стражей и учреждения для инвалидов. В Чешской Республике Общественный защитник прав имеет право без предварительного уведомления входить в помещения любого государственного органа для ознакомления с делами, проведения собеседований с сотрудниками или встреч с задержанными наедине.

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека имеет право беспрепятственно посещать все места содержания под стражей, включая следственные изоляторы и учреждения, где отбывают наказание лица, осужденные к лишению свободы, а так-

---

<sup>1</sup> *Вся ссылка на Косово, будь то территорию, институты или население, в настоящем тексте понимается в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово.*

же любые государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части и общественные объединения. Уполномоченный по правам человека имеет право на доступ к уголовным, гражданским и административным делам, в том числе как к делам, по которым соответствующие решения вступили в законную силу, так и к прекращенным делам и материалам, по которым уголовное дело не было возбуждено.

### *Достаточные и соответствующие ресурсы*

#### **Принцип 6**

Как правило, законодательные положения определяют механизм выделения средств институтам омбудсмена, но реже в них содержатся четкие положения относительно соответствия и достаточности ресурсов. Примерами законодательства, в котором прямо говорится об соответствии ресурсов, выделяемых омбудсмену, являются Конституция Армении, Конституция Боснии и Герцеговины и законодательство об омбудсмене в Северной Македонии.

Чаще всего в законодательстве содержатся положения, наделяющие омбудсмена правом назначать своих сотрудников. В Румынии, например, в законодательстве о Народном защитнике четко прописано, что он или она назначает своих сотрудников и определяет структуру организации. На Мальте законодательство об омбудсмене аналогичным образом наделяет омбудсмена полномочиями назначать сотрудников, определять число назначенных сотрудников, их обязанности, заработную плату и сроки и условия назначения.

Конкретные законодательные положения, касающиеся профессиональной подготовки, встречаются редко, однако в качестве примера можно привести законодательство Северной Македонии об омбудсмене, которое наделяет омбудсмена и его или ее сотрудников правом и обязанностью принимать участие в непрерывном профессиональном обучении и повышении квалификации, при этом на эти цели выделяются соответствующие средства. По инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учрежден Научно-образовательный центр по правам человека при Московской государственной юридической академии для обеспечения профессиональной подготовки региональных уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов.

### *Защита института омбудсмена*

#### **Принцип 7**

Примеры законодательных положений, специально разработанных для защиты омбудсмена от угроз и преследований, не получили широкого распространения. Тем не менее, в Армении и Северной Македонии существуют положения, позволяющие омбудсмену при необходимости обращаться за защитой к государству. В Армении признается, что омбудсмен и его семья находятся под особой защитой государства, при этом государственные органы обязаны оказывать омбудсмену помощь в обеспечении его или ее безопасности. Аналогичным образом в Северной Македонии законодательство об омбудсмене наделяет омбудсмена правом на защиту со стороны полиции в тех случаях, когда существует серьезная угроза его или ее безопасности.

## **В. Основные задачи институтов омбудсмена**

*Деятельность омбудсмена по жалобам и по собственной инициативе*

#### **Принцип 8(а)**

По сравнению с судами институт омбудсмена легко доступен благодаря таким мерам, как получение устных жалоб, отсутствие формальных требований при подаче жалоб и отсутствие требования о юридическом представительстве. В Португалии, например, при омбудсмене имеется специальный отдел по делам детей, престарелых и инвалидов. Этот отдел стремится удовлетворять потребности уязвимых лиц и предоставляет три телефонные линии помощи (телефон доверия для детей, телефон доверия для престарелых и телефон доверия для инвалидов), по которым граждане могут обращаться за советом и подавать жалобы. В ежегодном докладе Омбудсмена за 2017 г. подробно говорится о том, как Отдел справился с 4026 звонками в предыдущем году и оказал помощь гражданам, предоставляя им консультации, размещая информацию на сайте, посредничая и проводя расследования по жалобам.

Хотя задача омбудсмена часто связана с расследованием жалоб, имеются примеры использования посредничества для разреше-

ния споров. В Княжестве Монако Верховный комиссар по защите прав, свобод и посредничеству уделяет особое внимание подходу к жалобам, основанному на консенсусе сторон, причем его Управление является инструментом примирения, поддержки и диалога. В своем ежегодном докладе за 2017 г. Верховный комиссар поясняет, что тремя основными результатами работы Управления являются: поддержка, направленная на то, чтобы помочь гражданину понять ситуацию, в которой он находится, когда действие, на которое подана жалоба, является оправданным; достижение мирного урегулирования, когда разногласия между сторонами преодолеваются и появляется решение, удовлетворяющее все стороны; и официальная рекомендация в случае, когда организации предлагается изменить свою позицию. Объясняя подход Управления, Верховный комиссар ссылается на то, что выслушивание, понимание, информирование, объяснение, консультирование и выход из тупика являются ключом к его роли в улучшении отношений между гражданами и государственными органами.

Важной составляющей правозащитного органа является способность обеспечить то, что граждане, которые не в состоянии подать жалобу, все же защищены. Собственная иницилирующая сила расследования является эффективным средством достижения этого. Например, законодательство Австрийского Совета омбудсменов позволяет Совету не только расследовать случаи, когда получена жалоба, но и в случае ее отсутствия. Собственные иницилирующие полномочия широко распространены среди институтов омбудсменов во многих странах, включая Боснию и Герцеговину, Грецию, Данию, Ирландию, Исландию, Испанию, Мальту, Норвегию, Польшу, Португалию, Российскую Федерацию, Румынию, Финляндию, Хорватию, Черногорию, Чешскую Республику и Северную Македонию.

### *Защита и поощрение прав человека и основных свобод*

#### **Принцип 8(b)**

Институты омбудсменов часто имеют мандат, выходящий за рамки расследования жалоб, который включает в себя предупреждение нарушений и защиту прав граждан. В Польше, например, Уполномоченный по правам человека обязан анализировать, контролировать и поддерживать равное обращение со всеми людьми, а также проводить независимые исследования и давать рекомендации

в отношении дискриминации. В Молдове в ежегодном докладе Народного защитника за 2017 г. показан широкий спектр способов, с помощью которых он стремится поощрять права человека. Сюда входит информирование общественности посредством конференций, «круглых столов», встреч, форумов, конкурсов, выставок, производства видеоматериалов, распространения информационных материалов, обучения и сотрудничества со средствами массовой информации. В 2017 г. народным защитником было проведено 174 рекламных мероприятия, которыми напрямую охвачено 5800 получателей помощи.

В Черногории Омбудсмен использует аналитические исследования и общественные опросы для того, чтобы донести до общественности важность этого учреждения и внести свой вклад в политические дебаты. В результате граждане Черногории определяют институт омбудсмена в качестве наиболее эффективного национального общественного учреждения по защите прав человека и борьбе с дискриминацией. Это учреждение также ведет работу по активному информированию общественности через публичные мероприятия и социальные сети. Оно, в частности, разработало коммуникационную стратегию, содержащую конкретные руководящие принципы, касающиеся социальных сетей, и расширило свое присутствие на цифровых платформах и работу с молодежью.

В дополнение к мониторингу, исследованиям и рекламированию, институты омбудсмена часто имеют официальные полномочия по внесению рекомендаций по изменению в законе. В Швеции, например, парламентский омбудсмен уполномочен выносить рекомендации в отношении недостатков законодательства. Аналогичным образом, в Исландии омбудсмен Альтинга может указать на недостатки в законодательстве национальному собранию, кабинету министров или местным органам власти.

В некоторых юрисдикциях омбудсмен также уполномочен ставить вопрос перед судами о легитимности законов. В Болгарии, например, омбудсмен может ставить вопрос о легитимности законов перед Конституционным судом, если он или она считает, что они могут нарушать права и свободы граждан. В Эстонии Канцлер юстиции уполномочен рассматривать предложения по законодательству, а также может давать рекомендации по внесению изменений в законодательство. В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека взаимодействует с Конституционным

Судом и Верховным Судом: Уполномоченный дает заключения по конкретным правовым вопросам по запросу судей, вносит предложения о пересмотре судебных решений и участвует в выработке рекомендаций по важным вопросам судебной практики.

В ряде государств-членов институты омбудсменов уполномочены вмешиваться в соответствующие судебные разбирательства посредством *amicus curiae*, с тем чтобы проводить экспертный анализ и давать рекомендации по вопросам прав человека. Совет Молдовы по предупреждению и борьбе с дискриминацией и обеспечению равенства, например, имеет право предоставлять *amicus curiae* национальным судам в делах, имеющих отношение к его мандату, как это прямо предусмотрено в статье 74 Гражданского процессуального кодекса. Руководство по написанию *amicus curiae*, разработанное при содействии Совета Европы, еще больше укрепило его возможности по внесению профессиональных вкладов в работу национальных судов. В Грузии Народный защитник также выполняет функции «друга суда» в судах общин и Конституционном суде.

Защитник прав человека Армении имеет право обращаться в Конституционный суд по поводу соответствия положений законов, решений Национального Собрания, приказов и распоряжений Президента, постановлений Правительства и Премьер-министра и подзаконных актов положениям главы 2 Конституции об основных правах и свободах человека и гражданина. Управление Защитника прав человека публикует доклады по всем запискам *amicus*, представляемым в Конституционный суд.

*Подготовка рекомендаций и предложений по проведению административных или законодательных реформ*

### **Принцип 8(с)**

Институты омбудсмана, как правило, имеют широкие полномочия рекомендовать государственным органам решать конкретные проблемы, с которыми сталкиваются граждане, а также реформировать системы, с тем чтобы не допустить повторения проблем и улучшить управление. В Португалии, например, законодательство об омбудсмene уполномочивает его/ее выносить рекомендации в целях: обратить внимание на незаконные или несправедливые действия государственных органов; содействия повышению качества госу-

дарственных услуг; указания на недостатки в законодательстве; и консультирования по вопросам толкования законодательства. Аналогичным образом, на Мальте законодательство об омбудсмене предусматривает, что омбудсмен может давать рекомендации в ряде ситуаций, в том числе в тех случаях, когда он или она считает, что: вопрос должен быть передан соответствующему органу для дальнейшего рассмотрения; упущение должно быть исправлено; решение должно быть отменено или изменено; практика, на которой основано решение или действие, должна быть изменена; закон, на котором основано решение или действие, должен быть пересмотрен; должны быть предоставлены причины для принятия решения; или где должны быть предприняты любые другие шаги.

Примером рекомендации, в которой предлагается провести административную реформу, является рекомендация, содержащаяся в ежегодном докладе Федерального омбудсмена Бельгии за 2017 г. В данном случае омбудсмен выявил проблемы, связанные с выплатой дополнительного пособия для инвалидов, которые сталкиваются с задержкой таких выплат в несколько месяцев после того, как их дела были пересмотрены с медицинской точки зрения по существу, без права требовать выплаты пеней или процентов в связи с задержкой. По этой причине омбудсмен рекомендовал парламенту внести поправки в нормативные положения, с тем чтобы обеспечить выплату дополнительного пособия сразу же после медицинской экспертизы.

Иллюстрация рекомендации, в которой предлагается провести законодательную реформу, приводится в ежегодном докладе Народного защитника прав Чешской Республики за 2017 г. Уязвимые категории лиц, находящиеся на государственном попечении, не были в достаточной степени защищены от недоедания и небрежного обращения, а их жалобы были проигнорированы. В связи с этим народный защитник прав рекомендовал внести поправку в законодательство о социальных услугах с целью введения наказания за несанкционированное вмешательство в частную жизнь, безопасность и неприкосновенность лиц, получающих социальные услуги.

Аппарат Уполномоченного по правам человека Украины по согласованию с Советом Европы разработал методологию оценки выполнения рекомендаций Национального превентивного механизма, действующего в рамках его полномочий. Это позволило расширить возможности Уполномоченного по правам челове-

ка по проведению 57 контрольных визитов в психиатрические и социальные учреждения.

Хотя институты омбудсменов, как правило, выносят рекомендации, не имеющие обязательной юридической силы, они обладают полномочиями, призванными оказать давление на государственные органы, с тем чтобы они приняли и выполнили их. В Греции, когда тот или иной орган отказывается принять рекомендацию омбудсмента, он или она имеет право обнародовать этот отказ. В Соединенном Королевстве законодательство об омбудсмене предусматривает, что в тех случаях, когда государственный орган не реагирует на рекомендации омбудсмента, специальный доклад может быть представлен в парламент.

*Правовое обязательство адресатов рекомендаций направлять омбудсмену ответы*

#### **Принцип 9**

Обычно омбудсмен уполномочен устанавливать сроки реагирования на рекомендации, а государственные органы обязаны реагировать на рекомендации. В Ирландии, например, омбудсмен при вынесении рекомендации может указывать сроки, в течение которых должен быть дан ответ. Аналогичным образом, в Хорватии государственные органы должны уведомлять омбудсмена о мерах, принятых в ответ на рекомендацию, в сроки, установленные омбудсменом.

*Наделение института омбудсмента особыми функциями*

#### **Принцип 10**

В соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания ряд институтов омбудсмента были определены в качестве национального превентивного механизма; в их число входят, в частности, следующие институты: Болгария, Венгрия, Кипр, Литва, Люксембург, Норвегия, Польша, Румыния, Словения, Финляндия, Черногория, Швеция и Эстония. Некоторым институтам омбудсмента также отводится роль независимого механизма в соответствии

с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов; к ним относятся Азербайджан, Босния и Герцеговина, Венгрия, Испания, Хорватия и Чешская Республика.

Важно, чтобы учреждения омбудсмена были обеспечены достаточными ресурсами, а также квалифицированным, опытным и надежным образом обученным персоналом для развития потенциала, позволяющего ему эффективно выполнять эти функции. Подавляющее большинство учреждений омбудсменов, которые также действуют в качестве национальных превентивных механизмов, воспользовались комплексными учебными программами по мониторингу мест лишения свободы, осуществляемыми Советом Европы. Ярким примером таких программ сотрудничества является «Европейский НПМ Форум», проводимый с 2017 г. Советом Европы при финансовой поддержке Европейского Союза. Форум является платформой для постоянного обмена знаниями и передовым опытом между институтами НПМ стран ЕС и некоторых других стран с целью укрепления их потенциала по борьбе с жестоким обращением в соответствии со стандартами Совета Европы. Аналогичные программы обучения и обмена опытом были проведены Советом Европы в сотрудничестве с институтами омбудсменов в России (для общественных наблюдательных комиссий) и Турции (для советов по гражданскому мониторингу).

## **С. Сотрудничество и диалог**

*Сотрудничество с институтами – партнерами*

### **Принцип 11(а)**

Существует множество примеров сотрудничества и совместной работы институтов омбудсменов. В Ирландии и Соединенном Королевстве Ассоциация омбудсменов (общий орган организаций, занимающихся рассмотрением жалоб в этих странах) обеспечивает сеть, позволяющую сотрудникам омбудсменов встречаться на регулярных конференциях и встречах групп по интересам. Она регулярно публикует информационный бюллетень и размещает на своем веб-сайте раздел для обмена информацией. Ассоциация омбудсменов является форумом для сотрудничества и развития передовой практики, например, она опубликовала Руководство по принци-

пам надлежащей обработки жалоб и Рамочные стандарты обслуживания для своих членов. Сети сотрудничества также существуют в Скандинавских странах, в Бельгии, Испании и в других странах, где действуют многочисленные бюро омбудсменов. Более того, Ассоциация омбудсменов стран Средиземноморья, Ассоциация посредников и институтов омбудсменов франкоязычных стран, Евразийский альянс омбудсменов и Международный институт омбудсменов нацелены на укрепление сотрудничества между коллегами.

В Португалии в годовом докладе омбудсмена Португалии за 2017 г. освещается широкий круг мероприятий, проведенных в сотрудничестве с другими учреждениями омбудсмена. К ним относятся председательство в Иbero-американской ассоциации омбудсменов и участие в проектах по оказанию поддержки и развитию. Например, омбудсмен участвовал в осуществлении партнерского проекта в поддержку создания института омбудсмена в Турции, включая участие в серии практикумов и семинаров по различным аспектам деятельности омбудсмена и правам человека. Омбудсмен также участвовал в проекте по оказанию поддержки Комиссару по правам человека Азербайджанской Республики, организованном Европейской комиссией, Министерством иностранных дел Португалии и Комиссаром по правам человека Польши.

Управление омбудсмена в Черногории при поддержке совместного проекта Совета Европы и Европейского союза регулярно совершает ознакомительные поездки в учреждения коллег в странах ЕС в целях обмена информацией и опытом в области согласованного применения европейских стандартов в области прав человека. Ознакомительные поездки позволяют сотрудникам омбудсмена сравнивать практику с практикой коллег и способствуют укреплению уверенности в собственных силах, что позволяет им более активно внедрять новшества в рамках их существующего мандата. Эти поездки также часто приводят к созданию профессиональных сетей, в рамках которых продолжается общение.

Аналогичным образом, НПМ Косово<sup>1</sup> также регулярно участвует в мероприятиях по сотрудничеству, профессиональному обмену

---

<sup>1</sup> *Вся ссылка на Косово, будь то территорию, институты или население, в настоящем тексте понимается в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово.*

и взаимному обучению с коллегами из стран Юго-Восточной Европы и других европейских стран. Одним из конкретных результатов этого сотрудничества стало подписание Меморандума о взаимопонимании по двустороннему сотрудничеству и участию в координированной деятельности по мониторингу операций по реадмиссии косоваров из Швейцарии; другим результатом стало проведение совместных мониторинговых посещений центров содержания под стражей и психиатрических учреждений в Варшаве совместно с польским НПМ.

Другим примером сотрудничества институтов-партнеров является Юго-Восточная Европейская Сеть НПМ, которая обеспечивает эффективное взаимодействие лиц, практикующих в сфере предупреждения пыток, которые регулярно обмениваются информацией о проблемах и успешных практиках мониторинга в своих регионах под чередующимся председательством ее одиннадцати членов.

Сотрудничество между институтами омбудсменов и парламентами также может быть важным способом принятия во внимание прав человека в процессе законотворчества. На Украине была создана совместная рабочая группа Уполномоченного по правам человека и Парламента с целью разработки нового законопроекта о защите персональных данных. Это позволяет постепенно разрабатывать законодательную базу, соответствующую европейским стандартам в области прав человека, а также создает общее понимание между соответствующими органами власти относительно надлежащей реализации прав человека в этой области.

### *Доступ гражданского общества к институту омбудсмена*

#### **Принцип 11 (b)**

Институты омбудсменов также часто сотрудничают с организациями третьего сектора и благотворительными организациями, чтобы помочь гражданам защитить свои права. В некоторых случаях институт омбудсмена имеет конкретный законодательный мандат на сотрудничество с гражданским обществом. В Австрии, например, Совет омбудсмена обязан сотрудничать с научными, академическими и образовательными учреждениями и информировать общественность о своей деятельности. В Польше законодатель-

ство об Уполномоченном по правам человека обязывает его или ее сотрудничать с ассоциациями, гражданскими движениями или другими обществами доброй воли в целях защиты свобод и прав граждан. В Словении соответствующее законодательство о создании национального превентивного механизма предусматривает назначение Уполномоченного по правам человека для выполнения этой функции в сотрудничестве с неправительственными и гуманитарными организациями.

Годовой доклад Омбудсмана Сейма Литвы за 2017 г. объясняет, как на практике они сотрудничают с гражданским обществом, неправительственными организациями, экспертами в области прав человека и другими социальными партнерами. Это предполагает не только регулярные встречи и дискуссии, но и активное участие в процессе расследования жалоб. В ежегодном докладе Народного защитника Румынии за 2017 г. отмечается, что в 2017 г. были подписаны протоколы о сотрудничестве с отделением ЮНИСЕФ Румынии и организацией «Спаси детей». В Российской Федерации уполномоченные по правам человека в соответствии со своим мандатом взаимодействуют с общественными наблюдательными комиссиями, основной задачей которых является мониторинг соблюдения прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

*Сотрудничество с другими национальными правозащитными структурами*

### ***Принцип 11 (с)***

В Словацкой Республике Народный защитник прав обязан сотрудничать с другими субъектами, действующими в области защиты прав и свобод, такими как правозащитные учреждения. В ежегодном докладе Австрийского Совета Омбудсмана за 2017 г. зафиксировано его участие в ежегодном совещании национальных правозащитных институтов (НПЗИ) в рамках Глобального альянса НПЗИ и его активное сотрудничество с Европейской сетью НПЗИ как в качестве самого НПЗИ, так и в качестве штаб-квартиры секретариата Международного института омбудсменов. Многие офисы омбудсменов являются также НПЗИ своей страны.

Институты омбудсменов, как правило, сотрудничают с большим числом других правозащитных структур, которые действуют в смежных

и схожих областях. В Молдове Отдел по предупреждению пыток при Народном адвокате установил сотрудничество с назначенным НППМ – Экспертным Советом по предупреждению пыток, который состоит из представителей гражданского общества. При содействии Совета Европы, была укреплена связь между двумя органами, таким образом, уменьшилось количество параллельных мероприятий по мониторингу, которые могут подорвать работу каждого учреждения. В результате были проведены совместные посещения мест содержания под стражей и подготовлены совместные доклады и рекомендации. Аналогичным образом, в Российской Федерации уполномоченные по правам человека, как уже упоминалось выше, в соответствии со своим мандатом взаимодействуют с общественными наблюдательными комиссиями, основной задачей которых является мониторинг соблюдения прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

### *Международное сотрудничество*

#### **Принцип 11 (d)**

Все институты омбудсменов сотрудничают с международными организациями, и существует множество примеров такой деятельности. В годовом докладе Австрийского Совета Омбудсмена за 2017 г. подробно описывается ряд мероприятий по сотрудничеству с международными и региональными организациями, а также с аналогичными институтами, проводимых Советом Омбудсмена. К ним относятся: вовлечение гражданского общества в процесс самооценки, проводимой Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе в отношении прав человека и демократии; участие в международной конференции по использованию правозащитного подхода к долгосрочному уходу за престарелыми; участие в Европейской сети омбудсменов и в семинаре, организованном сетью по обработке жалоб и собственным расследованиям; участие в праздновании 10-летнего юбилея Агентства ЕС по основным правам; оказание, наряду с каталонским омбудсменом, поддержки омбудсмену Польши; выступление с основным докладом на конференции, посвященной 20-летию Народного защитника Грузии; проведение встречи между сотрудниками Австрийского совета омбудсменов и сотрудниками омбудсменов Чешской Республики по проблемам реализации положений ЕС о трансграничных семей-

ных пособий; прием международных делегаций, например, омбудсмена из южнокорейской провинции Кангвон и делегации студентов юридического факультета Университета Сорбонны в Париже.

Уполномоченный по правам человека Российской Федерации сотрудничает как с универсальными, так и с региональными международными организациями. Так, в 2017–2018 гг. Уполномоченный по правам человека представила альтернативные доклады о выполнении Российской Федерацией основных международных договоров по правам человека ряду договорных органов ООН в области прав человека.

Защитник прав человека Республики Армения также регулярно представляет Комитету министров Совета Европы материалы в соответствии с Правилom 9 об исполнении решений Европейского суда по правам человека. Это способствует установлению прочных отношений между Защитником прав человека и Советом Европы, способствуя в то же время обеспечению исчезновению в будущем нарушений прав человека в Армении.

*Координация деятельности и сотрудничество между институтами омбудсменов на национальном уровне*

### **Принцип 12**

В Соединенном Королевстве законодательство Омбудсмана Парламента позволяет ему или ей проводить расследования по жалобам совместно с Омбудсменом по вопросам местного самоуправления и социального обеспечения и Омбудсменом по вопросам здравоохранения в тех случаях, когда жалоба относится к различным юрисдикциям.

В некоторых странах существуют более широкие положения, касающиеся сотрудничества за рамками конкретных расследований. В Боснии и Герцеговине, например, Омбудсмен обязан поощрять сотрудничество между институтами Омбудсмана Боснии и Герцеговины. Это включает в себя обязанность создать сеть сотрудников по связи для распространения информации о деятельности Омбудсмана; организовывать регулярные совещания учреждений Омбудсмана в Боснии и Герцеговине; проводить семинары и практикумы; и представлять учреждения Омбудсмана Боснии и Герцеговины на международных форумах.

Уполномоченный по правам человека Российской Федерации в своих ежегодных докладах раскрывает, каким образом институт на практике взаимодействует с коллегами на региональном уровне. Это включает в себя сотрудничество в рассмотрении жалоб граждан; координацию деятельности в области защиты прав человека; распространение опыта среди региональных уполномоченных; содействие в разработке регионального законодательства о правах человека; проведение встреч с региональными уполномоченными и др. В Российской Федерации в силу территориального устройства государства, помимо федерального Уполномоченного по правам человека, существует сеть региональных уполномоченных, которые работают в каждом из 85 субъектов страны. В 2011 г. в качестве институциональной основы сообщества уполномоченных по правам человека был создан Общероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека, который дважды в год проводит тематические заседания и на основании их выводов направляет в государственные органы рекомендации по решению системных проблем.

### *Содействие внедрению международных стандартов*

#### **Принцип 13**

Несколько институтов омбудсменов имеют прямой законодательный мандат по продвижению прав человека и оказанию помощи в осуществлении международных договоров, в частности Европейской конвенции по правам человека. В Финляндии, например, на омбудсмена возложена задача размещения у себя Центра по правам человека, роль которого включает в себя: поддержку информации, образования, подготовки и исследований в области прав человека; представление инициатив и подготовку заявлений в целях поощрения и осуществления прав человека; и участие в европейском и международном сотрудничестве, связанном с продвижением и осуществлением прав человека. В то же время в Португалии омбудсмен должен сотрудничать с аналогичными учреждениями, а также с европейскими и международными организациями в целях поддержки и развития прав граждан.

В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека вправе давать рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерацией по вопросам, относящимся к его/ее

компетенции. Так, в 2017 г. по инициативе Уполномоченного была ускорена ратификация Конвенции Совета Европы о противодействии фальсификации изделий медицинского назначения и сходным преступлениям, включая угрозы для здоровья населения, которая была подписана Российской Федерацией еще в 2011 г.

В последнее время ряд институтов омбудсменов воспользовались тематической работой Совета Европы по оказанию поддержки институтам омбудсменов и антидискриминационным учреждениям. Настоящими и уже существующими бенефициарами этой работы являются Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Косово<sup>1</sup>, Молдова и Украина. Примером проекта, осуществляемого в рамках этой работы, является Черногория, где омбудсмен сотрудничал с Советом Европы в целях укрепления потенциала Управления по применению европейских стандартов в области прав человека в его повседневной работе. Еще одной областью долгосрочной поддержки, оказываемой Советом Европы, является создание или укрепление национальных превентивных механизмов. В настоящее время Совет Европы осуществляет проекты или программы сотрудничества в Молдове и на Украине, в рамках которых оказывается прямая поддержка таким механизмам. Развитию сотрудничества в этой области способствует также совместный проект Совета Европы и Европейского союза, обеспечивающий форум для европейских национальных превентивных механизмов.

В более общем плане институты омбудсменов тесно сотрудничали с Советом Европы, стремясь укрепить роль омбудсмена в области защиты прав человека. Например, Международный институт омбудсменов (МИО) – всемирная ассоциация институтов омбудсменов из более чем 100 стран – сотрудничал с Советом Европы по ряду инициатив, включая разработку Венецианских принципов и настоящей Рекомендации. МИО также помогает развивать работу институтов омбудсменов через публикации “Best Practice Papers” (Документов о передовом опыте) и путем организации тренингов для своих членов, такие как тренинги для Национальных механизмов защиты.

---

<sup>1</sup> Вся ссылка на Косово, будь то территорию, институты или население, в настоящем тексте понимается в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и без ущерба для статуса Косово.

Уполномоченный по правам человека в России использует передовую практику направления сообщений в Комитет министров Совета Европы относительно исполнения решений Европейского суда по правам человека в соответствии с Правилom 9 Комитета министров по надзору за исполнением решений и сроками мировых соглашений. В марте 2019 г. Уполномоченный направила информацию в связи с исполнением решения Европейского суда по правам человека по делу *«Свинаренко и Сладнев против России»* № 32541/08 и 43441/08 от 17 июля 2014 г.

## NATIONAL GOOD PRACTICES

These practices were selected and compiled based on contributions by members of the members of the Steering Committee for Human Rights of the Council of Europe (CDDH). They also include information on good practices identified in co-operation activities carried out by the Council of Europe in various member States. The present compilation is by no means exhaustive and remains subject to future updates which will reflect further positive developments in member States.

The good national practices are sorted by a number of themes which each correspond to a principle set out in the *Appendix to Recommendation CM/Rec(2019)6* published above.

The relevant principle is indicated below each thematic heading.

*The existence of directly and easily accessible Ombudsman institutions*

### **Principle 1**

Ombudsman institutions often ensure that they are easily accessible to citizens by allowing complaints to be made in writing or orally and without any formal requirements. Ombudsman institutions provide their services free of charge. Most Ombudsman institutions accept complaints online and many use social media. Many Ombudsman institutions reach out to vulnerable groups to ensure that individuals who might experience difficulty in complaining can easily do so.

All entries on the website of the Armenian Human Rights Defender are available in podcast format. The website of the Swedish Parliamentary Ombudsmen uses a text-to-speech supporting tool to enable access to persons with mild visual impairments, low literacy or learning disabilities. Staff of the Irish Ombudsman, for example, regularly visit

accommodation centres for asylum seekers and refugees to collect complaints. In Denmark, complaints may be made to the Ombudsman in writing or orally. In Poland, the Human Rights Commissioner's legislation provides that complaints may be made free of charge and without formality. In the Slovak Republic citizens have a right to complain to the Defender of Rights in their mother tongues, with the cost of interpretation borne by the State. In the Russian Federation, the High Commissioner for Human Rights regularly receives citizens in person, including via videoconference, which allows any citizen, regardless of location, to seek protection of their rights directly.

The legislative mandates of several Ombudsman institutions make particular reference to the Ombudsman's role in protecting the most vulnerable in society. For example, in Hungary, the Commissioner for Fundamental Rights is tasked – especially in investigations of his or her use of own initiative – with paying special attention to the rights of children, of persons of other nationalities, of the interests of future generations, and of the rights of vulnerable groups. Similarly, in Portugal, the Ombudsman's own initiative power of investigation is granted particularly in order to defend and promote the rights and interests of the most vulnerable citizens in terms of age, race, ethnicity, gender, and disability.

The Ombudsman's special concern with the protection of vulnerable groups is illustrated in practice by the work of the Lithuanian Seimas Ombudsman. In its Annual Report for 2017, it highlighted the key human rights issues in Lithuania as relating to the protection of vulnerable individuals, including: protecting prisoners from inadequate detention facilities; protecting disabled children from social exclusion through institutionalisation; and protecting those with mental health issues from arbitrary detention and compulsory treatment.

### *Legal basis for the Ombudsman institution*

#### **Principle 2**

This principle of the Recommendation reflects a very common approach to providing a legal basis for the Ombudsman is that of including relevant provisions in the national constitution and a more detailed framework in subsequent legislation. An example of this approach is that the Albanian People's Advocate, whose role is set

out in Articles 60–63 of the Albanian Constitution. These constitutional provisions set out the role of the People’s Advocate and the process for his/her appointment and dismissal as well as the principle of the independence of the People’s Advocate’s Office and its powers. The Law on the People’s Advocate sets out more detailed rules about the organisation and functioning of the Office. A broadly similar approach is used in many countries, among others: Armenia, Austria, Bosnia and Herzegovina, Republic of Bulgaria, Estonia, Greece, Lithuania, Malta, North Macedonia, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, and Spain.

### *Selection and appointment of the Ombudsman*

#### **Principle 3**

An example of legislative provisions related to the process of selection and appointment of the Ombudsman that are designed to promote independence can be seen in Belgium. The Belgian Federal Ombudsman’s legislation stipulates that the Ombudsman is appointed by the House of Representatives, following an open invitation for candidates to apply for the post. In order to be appointed as Ombudsman, a candidate must be a person of irreproachable conduct, hold a degree giving access to the functions of level 1 in the Civil Service departments of the State, and have relevant professional experience of at least five years either in the legal administrative or social spheres. In addition to open recruitment, appointment by the legislature, and suitability for the role of Ombudsman, the independence of the officeholder is ensured by providing security of tenure. The Belgian Ombudsman’s legislation provides, therefore, that the Ombudsman shall be independent and may not be removed from office for activities he or she has carried out within the bounds of his or her jurisdiction. Similar legislative provisions exist in other jurisdictions, such as in Poland, where the Human Rights Commissioner can only be dismissed on limited grounds, such as becoming incapable to perform his or her duties due to illness.

Another common measure designed to promote the independence of the Ombudsman institution is a requirement to renounce other employment and conflicting interests upon appointment. For example, in Hungary, the Commissioner for Fundamental Rights’ legislation provides that the mandate of Commissioner is incompatible with any other office or gainful employment. It also stipulates that, in the four

years prior to being elected as Commissioner, an officeholder cannot have held various political or public offices. Legislative provisions also frequently seek to minimise the potential for government to neutralise the effectiveness of the Ombudsman institution by leaving the office vacant. In the Czech Republic, for example, the Public Defender of Rights' legislation states that the election of a new Public Defender of Rights should take place before the previous office-holder's term expires and where the office becomes vacant prior to the end of a term, an election must take place within 60 days.

*An environment conducive to independent action*

**Principle 4**

It is not sufficient that an Ombudsman is appointed in an independent manner; he or she must operate in an environment which allows for independent action in practice. Legislative provisions often make explicit the Ombudsman's independence and specifically prohibit attempts by others to influence the Ombudsman. In Iceland, for example, the Althing Ombudsman's legislation states that the Ombudsman shall not take instructions from State bodies. Similarly, in Croatia, the Ombudsman's legislation provides that any form of influence on the Ombudsman's work is forbidden and that he or she is to carry out his or her work with independence and autonomy.

In Ireland, the Ombudsman's legislation provides that any attempt by a person to obstruct or hinder the Ombudsman from carrying out his or her mandate is equivalent to that person being in contempt of court. It is also common for Ombudsman institutions to be provided with immunity in relation to actions taken in the fulfilment of their functions. In Greece, for example, the Ombudsman's legislation states that he or she may not be prosecuted or subjected to any inquiry for opinions expressed or actions taken in the course of fulfilling his or her duties.

*The institutional competence of the Ombudsman and cooperation with administrative authorities*

**Principle 5**

A common feature of the Ombudsman's legislative mandate is to place a duty on State bodies to cooperate with the Ombudsman and

to empower the Ombudsman to compel cooperation. In Finland, for example, the Ombudsman's legislation confers a right on the Ombudsman to secure the assistance of authorities as he or she deems necessary, including the provision of copies of documents and files. In Greece, the Ombudsman's legislation makes it a disciplinary offence for any public official to refuse to cooperate with the Ombudsman during an investigation.

In some cases, Ombudsman institutions engage actively in dialogue with State authorities with a view to raising awareness on the Ombudsman institutions' roles and mandates and facilitating the implementation of their recommendations. For example the Kosovo<sup>1</sup> National Preventive Mechanism which operates under the authority of the Ombudsman organised several regional awareness raising round tables with representatives of places of deprivation of liberty and courts which allowed to increase understanding its role and mandate, facilitate its access to such places of detention and enhance engagement by the authorities in constructive dialogue. The Slovenian National Preventive Mechanism operating under the authority of the Human Rights Ombudsman regularly engages in constructive dialogue with the State authorities concerned and participates in various ministerial bodies, including an inter-ministerial working group tasked with co-ordinating the execution of judgments of the European Court of Human Rights. As a result of such active engagement a significant number of its recommendations have been implemented.

Strong powers of investigation also feature in most jurisdictions. For example, in Norway, the Ombudsman's legislation empowers the Ombudsman to demand information from State bodies and to enter all premises within his or her jurisdiction. Often, powers to access premises relate particularly to places of detention, such as in Austria, where the Austrian Ombudsman Board is empowered to access all places of detention and facilities for disabled people. In the Czech Republic, the Public Defender of Rights is empowered to enter the premises of any State body without prior notice in order to inspect files, interview employees, or meet in private with detained persons.

---

<sup>1</sup> *"All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

In the Russian Federation, the High Commissioner for Human Rights is empowered to freely visit all places of detention, remand centres and other facilities where persons sentenced to deprivation of liberty are serving their sentences, as well as any State bodies, local self-government bodies, enterprises, institutions, organisations regardless of their organisational and legal forms and forms of ownership, military units and public associations. The High Commissioner for Human Rights is entitled to have access to criminal, civil and administrative cases, including both cases in which decisions have been in effect as well as dismissed cases and files that led to no initiation of a criminal case.

### *Sufficient and adequate resources*

#### **Principle 6**

It is common for legislative provisions to outline the mechanism through which funds are allocated to the Ombudsman institutions, but less common for these to include explicit provisions in relation to the adequacy and sufficiency of resources. Examples of legislation which explicitly refers to the adequacy of resourcing for the Ombudsman include the Armenian constitution, the constitution of Bosnia and Herzegovina, and the Ombudsman legislation in North Macedonia.

More commonly, legislative provisions are made empowering the Ombudsman to appoint his or her own staff. In Romania, for example, the People's Advocate's legislation makes clear that he or she appoints his or her own staff and determines the structure of the organisation. In Malta, the Ombudsman's legislation similarly empowers the Ombudsman to appoint staff, to determine the number of staff appointed, their duties, salaries, and terms and conditions of appointment.

It is rare that specific legislative provisions are made in relation to training, however, an example of this is North Macedonia's Ombudsman legislation which confers a right, and imposes a duty, on the Ombudsman and his or her staff to take part in continuous professional training and improvement, with funds set aside for this purpose. In the Russian Federation the Scientific and Educational Centre for Human Rights at the Moscow State Academy of Law was established by the High Commissioner for Human Rights to provide professional training to staff members of the federal and regional Ombudsman's offices.

*Protecting the Ombudsman institution*

**Principle 7**

Examples of legislative provisions specifically designed to protect the Ombudsman from threats and harassment are not widespread. Nevertheless, in Armenia and North Macedonia provisions exist which allow the Ombudsman to call upon State protection if required. In Armenia, the Ombudsman and his family are recognised as being under special protection of the State, with State bodies required to assist the Ombudsman to ensure his or her security. Similarly, in North Macedonia, the Ombudsman's legislation confers a right on the Ombudsman to police protection where there are serious threats to his or her safety.

*Ombudsman's action upon complaints and on its own initiative*

**Principle 8(a)**

The Ombudsman institution is easily accessible when compared with courts, through measures such as receiving oral complaints, a lack of formal requirements when complaining and the absence of a requirement for legal representation. In Portugal, for example, the Ombudsman has a dedicated Children, Senior Citizens, and Disabled Persons Unit. This Unit seeks to meet the needs of vulnerable persons and provides three helplines (the Children's Helpline, the Senior Citizens' Helpline, and the Disabled Person's Helpline) through which citizens can seek advice and make complaints. The Ombudsman's Annual Report for 2017 details how the Unit dealt with 4026 calls in the previous year and helped citizens through advice, signposting, mediation, and investigation of complaints.

While the Ombudsman's task will often involve investigation of complaints, there are examples of mediation being used to resolve disputes. In the Principality of Monaco, the High Commissioner for the Protection of Rights, Liberties and Mediation places a particular emphasis on a consensual approach to complaints, the office being a tool for conciliation, support and dialogue. In its Annual Report for 2017, the High Commissioner explains that the three main outcomes achieved by the office are: support to help a citizen understand their situation where the action complained about is justified; the

achievement of an amicable resolution where differences between the parties are bridged and a solution emerges that satisfies all parties; and a formal recommendation when an organisation is asked to change its position. In explaining the office's approach, the High Commissioner refers to listening, understanding, informing, explaining, advising, and breaking deadlocks as being key to its role in improving the relationship between citizens and public bodies.

An important part of being a rights-holder friendly institution is the ability to ensure that those citizens who are unable to complain are, nonetheless, protected. The own-initiative power of investigation is an effective means of achieving this. For example, the Austrian Ombudsman Board's legislation allows the Ombudsman Board not only to investigate where a complaint has been received, but also where there has not been a complaint. The own-initiative power is widespread among Ombudsman institutions and features in many countries, including Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Denmark, Finland, Greece, Iceland, Ireland, Malta, Montenegro, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, and Spain.

### *Protecting and promoting human rights and fundamental freedoms*

#### ***Principle 8(b)***

Ombudsman institutions often have a mandate beyond the investigation of complaints, which includes proactive promotion and protection of citizens' rights. In Poland, for example, the Human Rights Commissioner is under a duty to analyse, monitor, and support the equal treatment of all persons and to conduct independent research and make recommendations in relation to discrimination. In Moldova, the People's Advocate's Annual Report for 2017 shows the wide range of ways through which it seeks to promote human rights. This includes informing the public through conferences, roundtables, meetings, forums, contests, exhibitions, producing videos, distributing informative materials, training, and collaboration with the media. In 2017, 174 promotion activities were conducted by the People's Advocate, directly reaching 5800 beneficiaries.

In Montenegro the Ombudsman uses analytical research and public surveys to convey the importance of the institution and contribute to the policy debate. The result has been that citizens of Montenegro

identify the Ombudsman Institution as the most effective national public institution for protecting human rights and fighting discrimination. The institution has also worked to actively reach out to the public via public events and social media. It notably developed a communication strategy with specific social media guidelines and enhanced its presence on digital platforms and its outreach with youth.

In addition to monitoring, research, and promotion, Ombudsman institutions often have formal powers to recommend changes to the law. In Sweden, for example, the Parliamentary Ombudsman is empowered to make recommendations in relation to shortcomings in legislation. Similarly, in Iceland, the Althing Ombudsman may refer flaws in legislation to the national assembly, a cabinet minister or local authorities.

In some jurisdictions, the Ombudsman is also empowered to refer laws to the courts for a view on their legality. In Bulgaria, for example, the Ombudsman can refer laws to the Constitutional Court where he or she considers that they may violate the rights and freedoms of citizens. In Estonia, the Chancellor of Justice is empowered to review proposals for legislation and may also make recommendations to amend legislation. In the Russian Federation the High Commissioner engages with the Constitutional Court and the Supreme Court: the High Commissioner gives opinions on specific legal issues at the request of judges, tables motions to reconsider court decisions and participates in elaborating recommendations on important matters of judicial practice.

In a number of member States, Ombudsman institutions have been empowered to intervene in relevant court proceedings through *amicus curiae* in order to provide expert analysis and guidance on human rights issues. The Moldovan Council for Prevention and Combatting Discrimination and Ensuring Equality, for instance, is entitled to provide *amicus curiae* to domestic courts in cases of relevance to its mandate as is expressly provided for in article 74 of the Civil Procedural Code. A guide on how to write an *amicus curiae* developed with the assistance of the Council of Europe has further enhanced its capacity to deliver professional inputs before national courts. In Georgia, the Public Defender also performs the function of a friend of the court in the Commons Courts and the Constitutional Court.

The Human Rights Defender of Armenia has the right to apply to the Constitutional Court regarding the conformity of the provisions of

laws, decisions of the National Assembly, orders and instructions of the President, decisions of the Government and the Prime Minister and by-laws with the provisions of Chapter 2 of the Constitution on Basic Rights and Freedoms of the Human Beings and the Citizen. The Human Rights Defender's Office publishes reports on all *amicus* briefs submitted to the Constitutional Court.

*Making recommendations and proposing administrative or legislative reforms*

**Principle 8(c)**

Ombudsman institutions generally have wide powers to recommend that State bodies remedy particular problems faced by citizens, as well as reform systems to ensure that problems do not recur, and administration is improved. In Portugal, for example, the Ombudsman's legislation empowers him or her to make recommendations in order to: address illegal or unfair acts of State bodies; help improve public services; point out shortcomings in legislation; and advise on how legislation should be interpreted. Similarly, in Malta, the Ombudsman's legislation provides that the Ombudsman may make recommendations in a range of situations, including where he or she is of the opinion that: the matter needs to be referred to an appropriate authority for further consideration; an omission should be rectified; a decision cancelled or varied; a practice on which the decision or action was based should be altered; a law on which a decision or action was based should be reconsidered; reasons should have been given for a decision; or where any other steps should have been taken.

An example of a recommendation proposing administrative reform features in the Belgian Federal Ombudsman's Annual Report for 2017. In this case, the Ombudsman identified problems in the administration of a supplementary benefit allowance for disabled people, who were experiencing delays of several months after their cases had been medically reviewed, with no entitlement to arrears or interests. Consequently, the Ombudsman recommended to Parliament that the regulations should be amended to ensure payment of the supplementary allowance immediately after a medical review.

An illustration of a recommendation proposing legislative reform is highlighted in the Czech Republic's Public Defender of Rights'

2017 Annual Report. Vulnerable social services' users had not been sufficiently protected from malnourishment and neglectful care and their complaints had been ignored. Consequently, the Public Defender of Rights recommended an amendment to social services legislation in order to introduce a penalty for unauthorised interference with the privacy, safety and integrity of those receiving social services.

The Ukrainian Ombudsman's Office has instituted, in coordination with the Council of Europe, an assessment methodology to follow-up the implementation of recommendations from the National Preventive Mechanism operating under its authority. This has led to an increased capacity for the Ombudsman to carry out 57 follow-up monitoring visits conducted to psychiatric and social care institutions.

Although Ombudsman institutions generally make non-binding recommendations, they usually have powers that are designed to pressure State bodies into accepting and implementing them. In Greece, where an authority refuses to accept a recommendation by the Ombudsman, he or she has the right to make this refusal public. In the United Kingdom, the Ombudsman's legislation provides that, where a public body fails to respond to recommendations by the Ombudsman, a special report may be made to the Parliament.

*Legal obligation of addressees of recommendations to reply to the Ombudsman*

**Principle 9**

It is common for the Ombudsman to be empowered to stipulate a timescale for response to recommendations and for State bodies to be under a duty to respond to recommendations. In Ireland, for example, the Ombudsman can state, when making a recommendation, the timescale in which a response must be provided. Similarly, in Croatia, State bodies must notify the Ombudsman of the measures undertaken in response to a recommendation within the timescale set by the Ombudsman.

*Assigning special functions to the Ombudsman institution*

**Principle 10**

A number of Ombudsman institutions have been designated as the National Protection Mechanism under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; these include, among others: Bulgaria, Cyprus, Estonia, Finland, Hungary, Lithuania, Luxembourg, Montenegro, Norway, Poland, Romania, Slovenia and Sweden. Some Ombudsman institutions have also been given the role of Independent Mechanism under the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities; these include Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Hungary, and Spain.

It is important that Ombudsman institutions are provided with sufficient resources and appropriately qualified, skilled and trained staff to develop the capacity enabling it to effectively discharge these functions. The great majority of Ombudsman institutions which also act as national preventive mechanisms (NPM) benefited from comprehensive training programmes on monitoring places of deprivation of liberty implemented by the Council of Europe. An outstanding example of such cooperation programmes is the European NMP Forum which has been funded by the European Union and implemented by the Council of Europe since 2017. The Forum is a platform for continuous exchange of knowledge and good practices between EU NPMs and some others with a view to strengthening their capacity to fight against ill-treatment in line with the Council of Europe's standards. Similar training programmes have been conducted by the Council of Europe in cooperation with the Ombudsman institutions in Russia (for Public Monitoring Committees) and Turkey (for Civil Monitoring Boards).

*Co-operation with counterpart institutions*

**Principle 11(a)**

There are numerous examples of Ombudsman institutions cooperating and working together. In Ireland and the United Kingdom, the Ombudsman Association (an umbrella body for complaint handling organisations in these jurisdictions) provides a network allowing Ombudsman staff to meet at regular conferences and interest group

meetings. It publishes a regular newsletter and hosts a members' area on its website to share information. The Ombudsman Association provides a forum for cooperation and developing best practice, for example, it has published a Guide to Principles of Good Complaint Handling and a Service Standards Framework for its members. Networks also exist in the Nordic States, in Belgium, in Spain and in other countries with multiple Ombudsman Offices. Moreover, the Association of Mediterranean Ombudsmen, the Association of Mediators and Ombudsman Institutions of the Francophone countries, the Eurasian Ombudsman Alliance and the International Ombudsman Institution aim at strengthening cooperation among peers.

In Portugal, the Portuguese Ombudsman's Annual Report for 2017 highlights a wide range of activities undertaken in collaboration with other Ombudsman institutions. This includes holding the presidency of the Ibero-American Ombudsman Association and participating in support and development projects. For example, the Ombudsman participated in a twinning project to support the establishment of an Ombudsman institution in Turkey, including participation in a series of workshops and seminars on various aspects of the Ombudsman's work and human rights. The Ombudsman also took part in a project to support the Commissioner for Human Rights of the Republic of Azerbaijan, organised by the European Commission, the Portuguese Ministry of Foreign Affairs, and the Polish Human Rights Commissioner.

The Ombudsman's Office in Montenegro carries out regular study visits to peer institutions in EU countries in order to exchange information and experience regarding the coherent application of European human rights standards, with the support of a joint Council of Europe and European Union project. The study visits allow the Ombudsman staff to compare practices with peers and has led to enhanced self-confidence that allows greater innovation within their existing mandate. The visits also often result in the establishment of professional networks, under which communication continues.

Similarly, the Kosovar<sup>1</sup> NPM also regularly engages in cooperation activities, professional exchanges and peer to peer collaborative learning with counterparts from South-East Europe and other European

---

<sup>1</sup> *"All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

countries. One concrete result of this cooperation was the signature of a Memorandum of Understanding on bilateral cooperation and participation in coordinated monitoring activities of readmission operations of Kosovar<sup>1</sup>-citizens from Switzerland; another outcome was the conduct of joint monitoring visits to detention centres and mental health facilities in Warsaw together with the Polish NPM.

Another example of cooperation of counterpart institutions is the South-East Europe Network of NMPs, which provides an effective network of torture prevention practitioners who regularly exchange on monitoring challenges and good practices in the sub-region under the rotating Chairmanship of its now eleven members.

Cooperation between Ombudsman institutions and parliaments can also be an important avenue by which human rights are taken into consideration during the legislative process. In Ukraine a joint working group was set up between the Ombudsman and Parliament in order to develop a new draft law on personal data protection. This allows for a smooth adoption of legislative framework aligned with European standards on human rights, as well as creating a shared understanding between relevant authorities about the proper implementation of human rights.

### *Civil society's access to the Ombudsman institution*

#### **Principle 11(b)**

Ombudsman institutions also frequently collaborate with third sector and charity organisations to help citizens secure their rights. In some cases, the Ombudsman institution has a specific legislative mandate to cooperate with civil society. In Austria, for example, the Austrian Ombudsman Board is under a duty to cooperate with scientific, academic, and educational institutions and to inform the public of its activities. In Poland, the Human Rights Commissioner's legislation obliges him or her to collaborate with associations, civic movements or other goodwill societies for the protection of the liberties and rights of citizens. In Slovenia, the relevant legislation setting up the National

---

<sup>1</sup> "All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."

Preventive Mechanism designates the Human Rights Ombudsman to perform this function in cooperation with non-governmental and humanitarian organisations.

The Seimas Ombudsman of Lithuania's Annual Report for 2017 explains how, in practice they cooperate with civil society, non-government organisations, human rights experts, and other social partners. This not only involves regular meetings and discussions but also active involvement in the process of investigating complaints. The Romanian's People's Advocate's 2017 Annual Report records that cooperation protocols were signed with UNICEF Romania and Save the Children in 2017. In the Russian Federation the High Commissioner for Human Rights, by virtue of his/her mandate, engages with Public Monitoring Commissions whose main task is to monitor the observance of the rights of persons held in places of detention.

### *Cooperation with other national human rights structures*

#### ***Principle 11(c)***

In the Slovak Republic, the Public Defender of Rights is required to cooperate with other entities active in the protection of rights and freedoms, such as human rights institutions. The Austrian Ombudsman Board's Annual Report for 2017 records its participation in the annual meeting of National Human Rights Institutions (NHRIs) at the Global Alliance of NHRIs and its active collaboration with the European Network of NHRIs, both as an NHRI itself and as the headquarters of the International Ombudsman Institute secretariat. Many Ombudsman Offices are also their country's NHRI.

Ombudsman institutions are usually cooperating with a large number of other human rights structures which operate in related and similar fields. In Moldova, the Torture Prevention Division of the People's Advocate Office has established cooperation with the designated NPM – the Expert Council for the Prevention of Torture – which consists of representatives of civil society. With the assistance of the Council of Europe, the communication between the two bodies was strengthened, thus reducing the incidence of parallel monitoring activities that might undermine the work of each institution. As a result, joint visits to places of detention were carried out and joint reports and recommendations were produced. Similarly, in the Russian Federation, the High Commissioner for Human Rights, as

mentioned above, by virtue of his/her mandate, engages with Public Monitoring Commissions whose main task is to monitor the observance of the rights of persons held in places of detention.

### *International cooperation*

#### **Principle 11(d)**

All Ombudsman institutions cooperate with international organisations and there are numerous examples of these activities. The Austrian Ombudsman Board's Annual Report for 2017 details a range of cooperation activities with international and regional organisations as well as with homologue institutions undertaken by the Ombudsman Board. These include: involving civil society in the self-evaluation process undertaken by the Organisation for Security and Cooperation in Europe in relation to human rights and democracy; taking part in an international conference on using a human rights approach to the long term care of elderly persons; participating in the European Ombudsman Network and a seminar organised by the network on processing complaints and own initiative investigations; participating in the EU Agency for Fundamental Rights' 10th anniversary celebration; providing, along with the Catalan Ombudsman, support to the Ombudsman of Poland; providing a keynote speech at a conference celebrating the 20th anniversary of the Public Defender of Georgia; holding a meeting between the staff of the Austrian Ombudsman Board and the staff of the Ombudswoman for the Czech Republic on problems implementing EU regulations on cross-border family allowances; receiving international delegations, for example, the Ombudsman from the South Korean Gangwon Province and a delegation of students from the legal faculty of the Sorbonne University in Paris.

The High Commissioner for Human Rights of the Russian Federation cooperates with both universal and regional international organisations. In 2017–2018, the High Commissioner thus presented alternative reports on the implementation by the Russian Federation of the core international human rights treaties to a number of UN human rights treaty bodies.

The Human Rights Defender of the Republic of Armenia also provides regular Rule 9 submissions to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the execution of judgements of the European Court of

Human Rights. This fosters a strong relationship between the Human Rights Defender and the Council of Europe while working to ensure the elimination of future violations of human rights within Armenia.

*Coordination and cooperation among Ombudsman institutions at the national level*

**Principle 12**

In the United Kingdom, the Parliamentary Ombudsman's legislation allows him or her to investigate complaints jointly with the Local Government and Social Care Ombudsman and the Health Ombudsman, where a complaint cuts across jurisdictions.

In some countries, broader provisions exist in relation to cooperation outside of specific investigations. In Bosnia and Herzegovina, for example, the Ombudsman has a duty to promote cooperation among the Ombudsman institutions of Bosnia and Herzegovina. This includes a duty to establish a network of liaison officers to disseminate the activities of the Ombudsman; organise regular meetings of the Ombudsman institutions in Bosnia and Herzegovina; organise seminars and workshops; and represent the Ombudsman institutions of Bosnia and Herzegovina in international fora.

The High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation's Annual Report for 2016 highlights how the institution collaborates with counterparts at regional level in practice. This includes cooperation in the consideration of citizens' complaints; coordination of human rights activities; assistance and sharing of experience between regional Commissioners; assisting with the development of legislation on regional Commissioners; and holding meetings with regional Commissioners. In the Russian Federation, due to the territorial organisation of the State, in addition to the federal High Commissioner, there is a network of regional Commissioners who work in each of the 85 constituent entities of the country. In 2011, the all-Russian Coordination Council of Commissioners for Human Rights was established as an institutional framework for the Ombudsman community; twice a year the Council holds thematic meetings and sends recommendations to State bodies for addressing systemic problems as a follow-up thereto.

*Promoting the implementation of international standards*

**Principle 13**

Several Ombudsman institutions have a specific legislative mandate to promote human rights and assist in the implementation of international treaties, notably the European Convention on Human Rights. In Finland, for example, the Ombudsman is tasked with hosting a Human Rights Centre whose role includes: promoting information, education, training and research concerning human rights; to present initiatives and issue statements in order to promote and implement human rights; and to participate in European and international cooperation associated with promoting and implementing human rights. In Portugal meanwhile, the Ombudsman is required to cooperate with similar institutions and with European and international organisations for the support and promotion of citizens' rights.

In the Russian Federation, the High Commissioner for Human Rights is entitled to come up with recommendations on concluding international treaties by the Russian Federation on matters within his/her competence. In 2017, the ratification of the Council of Europe Convention on the Counterfeiting of Medical Products and Similar Crimes Involving Threats to Public Health, which was signed by the Russian Federation back in 2011, was thus expedited at the initiative of the High Commissioner.

A number of Ombudsman institutions have recently benefited from the Council of Europe's thematic work providing support to Ombudsman and anti-discrimination institutions. Current or previous beneficiaries of this work include Albania, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Kosovo<sup>1</sup>, Moldova, and Ukraine. An example of a project undertaken as part of this work is in Montenegro, where the Ombudsman worked with the Council of Europe to strengthen the office's capacity to apply European human rights standards in its daily work.

Another area of long-lasting support provided by the Council of Europe is the establishment or strengthening of National Preventive Mechanisms. Currently, the Council of Europe runs cooperation projects or programmes in Moldova and Ukraine that support directly support such mechanisms. Cooperation in this area is also fostered

---

<sup>1</sup> *"All reference to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo."*

by a joint Council of Europe and European Union project providing a forum for European National Preventive Mechanisms.

More generally, Ombudsman institutions have cooperated closely with the Council of Europe in seeking to strengthen the role of the Ombudsman in human rights protection. For example, the International Ombudsman Institute (IOI) – a global association of Ombudsman institutions from more than 100 countries – has worked with the Council of Europe on a number of initiatives, including developing the Venice Principles and the present Recommendation. The IOI also helps to develop the work of Ombudsman institutions through the publication Best Practice Papers and by organising training for its members, such as its training for National Protection Mechanisms.

The High Commissioner in Russia uses the good practice of submitting communications to the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding the execution of judgments of the European Court of Human Rights in accordance with Rule 9 of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements. In March 2019, the High Commissioner sent a communication with regard to the execution of the judgment of the European Court of Human Rights in the case *Svinarenko and Slyadnev v. Russia nos. 32541/08 and 43441/08*, 17 July 2014. This initiative was later supported by the Supreme Court of the Russian Federation.

ЗАЩИТА, ПОДДЕРЖКА И РАЗВИТИЕ  
ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

Подписано в печать 05.11.2020. Формат 60x90 1/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Myriad Pro. Усл. печ. л. 5,37.  
Тираж 400 экз.  
Заказ №

ООО «Издательство «Деловой Стиль»  
119602, г. Москва, ул. Тропарёвская,  
владение 4, этаж 2, комн. 802.  
[www.ds-publishing.ru](http://www.ds-publishing.ru)

ISBN 978-5-6041645-7-0



9 785604 164570