



Ústavný súd Slovenskej republiky

**ZÁSADY OCHRANY A PODPORY
INŠTITÚCIE OMBUDSMANA
(„Benátske zásady“)
CDL-AD(2019)005**

predkladá:

JUDr. Ivan FIAČAN, PhD.

predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution („The Venice Principles“)

Preklad a korektúra:

Mgr. Zuzana Körmöndi, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

KÚS-Spr 744/2019

ZÁSADY
OCHRANY A PODPORY
INŠTITÚCIE OMBUDSMANA
(BENÁTSKE ZÁSADY)

*EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA
(BENÁTSKA KOMISIA)*

Berúc na vedomie, že v súčasnosti sú inštitúcie ombudsmana vo viac ako 140 štátoch na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni s rôznymi právomocami;

Uznávajúc, že tieto inštitúcie sa prispôbili právnemu a politickému systému príslušných štátov;

Uvedomujúc si, že základné zásady inštitúcie ombudsmana vrátane nezávislosti, objektívnosti, transparentnosti, spravodlivosti a nestrannosti možno dosiahnuť prostredníctvom rôznych modelov;

Zdôrazňujúc, že ombudsman je dôležitým prvkom v štáte založenom na demokracii, právnom štáte, štáte založenom na dodržiavaní ľudských práv a základných slobôd a dobrej správe vecí verejných;

Zdôrazňujúc, že dlhotrvajúce ústavné tradície a vyspelá ústavná a demokratická politická kultúra predstavujú rozhodujúci prvok demokratického a právneho fungovania inštitúcie ombudsmana;

Zdôrazňujúc, že ombudsman zohráva dôležitú úlohu pri ochrane obhajcov ľudských práv;

Zdôrazňujúc význam národnej a medzinárodnej spolupráce inštitúcií ombudsmana a podobných inštitúcií;

Pripomínajúc, že ombudsman je inštitúciou, ktorá koná nezávisle proti nesprávnemu úradnému postupu a údajnému porušovaniu ľudských práv a základných slobôd, ktoré sa týkajú jednotlivcov alebo právnických osôb;

Zdôrazňujúc, že právo sťažovať sa ombudsmanovi je dodatkom k právu na prístup k spravodlivosti prostredníctvom súdov;

Konštatujúc, že vlády a parlamenty musia akceptovať kritiku v transparentnom systéme, ktorý sa zodpovedá ľuďom;

Zameriavajúc sa na záväzok ombudsmana vyzvať parlamenty a vlády, aby rešpektovali a presadzovali ľudské práva a základné slobody, pričom táto úloha je mimoriadne dôležitá najmä v období ťažkostí a konfliktov v spoločnosti;

Vyjadrujúc vážne znepokojenie nad skutočnosťou, že inštitúcia ombudsmana je niekedy vystavená rôznym formám útokov a hrozieb, ako napríklad fyzický alebo duševný nátlak, právne kroky ohrozujúce imunitu, potláčanie represíí, rozpočtové škrtý a obmedzenie mandátu;

Pripomínajúc, že Benátska komisia pri rôznych príležitostiach značne pracovala na úlohe ombudsmana;

Odkazujúc na odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (85) 13 o inštitúcii ombudsmana, R (97) 14 o zriadení nezávislých národných inštitúcií na podporu a ochranu ľudských práv, R (2000) 10 o kódexoch správania verejných činiteľov, CM/Rec(2007)7 o dobrej správe vecí verejných, CM/Rec(2014)7 o ochrane informátorov a CM/Rec(2016)3 o ľudských právach a podnikaní; na odporúčania Parlamentného zhromaždenia Rady Európy 757 (1975) a 1615 (2003) a najmä na jeho uznesenie 1959 (2013); ako aj na odporúčania 61 (1999), 159 (2004), 309 (2011) a uznesenie 327 (2011) Kongresu miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy; na všeobecné odporúčanie ECRI č. 2, Orgány pre rovnosť v boji proti rasizmu a intolerancii na národnej úrovni, prijaté 7. decembra 2017;

Odkazujúc na rezolúciu Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 48/134 o zásadách týkajúcich sa postavenia národných inštitúcií na podporu a ochranu ľudských práv („Parížske zásady“) z 20. decembra 1993, uznesenie 69/168 z 18. decembra 2014 a uznesenie č. 72/186 z 19. decembra 2017 o úlohe ombudsmana, mediátora a iných národných inštitúcií v oblasti ľudských práv pri podpore a ochrane ľudských práv, uznesenie 72/181 z 19. decembra 2017 o Národných inštitúciách na podporu a ochranu ľudských práv, Opčný protokol k Dohovoru proti mučeniu a inému krutému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, ktorý prijalo Valné zhromaždenie 18. decembra 2002, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím, ktorý prijalo Valné zhromaždenie 13. decembra 2006;

Po porade s Úradom vysokého komisára OSN pre ľudské práva, osobitným spravodajcom OSN pre situáciu obhajcov ľudských práv, komisárom Rady Európy pre ľudské práva a Riadiacim výborom pre ľudské práva Rady Európy (CDDH), Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (OBSE / ODIHR), Agentúrou Európskej únie pre základné práva, Európskym ombudsmanom Európskej únie, Medzinárodnou inštitúciou ombudsmana (IOI), Asociáciou ombudsmanov Stredomoria (AOM), Asociáciou ombudsmana a mediátorov Frankofónie (AOMF), Federáciou iberoamerického ombudsmana (FIO), Európskou sieťou národných inštitúcií pre ľudské práva (ENNHRI);

na svojom 118. plenárnom zasadnutí (15. - 16. marca 2019) prijala tieto zásady ochrany a podpory inštitúcie ombudsmana („Benátske zásady“).

1. Inštitúcie ombudsmana zohrávajú dôležitú úlohu pri posilňovaní demokracie, právneho štátu, dobrej správy vecí verejných a ochrany a presadzovania ľudských práv a základných slobôd. Hoci v členských štátoch Rady Európy neexistuje žiadny štandardizovaný model, štát podporuje a ochraňuje inštitúciu ombudsmana a zdržiava sa akéhokoľvek konania, ktoré by ohrozovalo jeho nezávislosť.

2. Inštitúcia ombudsmana vrátane jej mandátu je založená na pevnom právnom základe, pokiaľ možno na ústavnej úrovni, a jeho charakteristiky a funkcie možno ďalej rozpracovať na zákonnej úrovni.

3. Inštitúcia ombudsmana má primerane vysokú hodnotu, ktorá sa odráža aj v odmeňovaní ombudsmana a v odškodnení pri jeho odchode do dôchodku.

4. Alternatíva jednotného alebo množného modelu ombudsmana závisí od organizácie štátu, jeho osobitostí a potrieb. Inštitúcia ombudsmana môže byť organizovaná na rôznych úrovniach a s rôznymi právomocami.

6. Ombudsman je volený alebo vymenovaný podľa postupov, ktoré v čo najväčšej miere posilňujú autoritu, nestrannosť, nezávislosť a legitímnosť inštitúcie.

Ombudsmana prednostne volí parlament vhodnou kvalifikovanou väčšinou.

7. Postup pri výbere kandidátov zahŕňa verejnú výzvu a musí byť verejný, transparentný, záslužný, objektívny a ustanovený zákonom.

8. Kritériá na vymenovanie ombudsmana sú dostatočne rozsiahle, aby podporovali širokú škálu vhodných kandidátov. Základnými kritériami sú vysoký morálny charakter, bezúhonnosť a primerané odborné znalosti a skúsenosti, a to aj v oblasti ľudských práv a základných slobôd.

9. Počas svojho funkčného obdobia sa ombudsman nezúčastňuje na politických, administratívnych alebo odborných činnostiach, ktoré nie sú zlučiteľné s jeho nezávislosťou alebo nestrannosťou. Ombudsman a jeho zamestnanci sú viazaní samoregulačnými etickými kódexmi.

10. Funkčné obdobie ombudsmana je dlhšie ako mandát menovacieho orgánu. Funkčné obdobie sa prednostne obmedzuje na jedno funkčné obdobie bez možnosti opätovného zvolenia; mandát ombudsmana možno obnoviť len raz. Jedno funkčné obdobie by nemalo byť prednostne stanovené na menej ako sedem rokov.

11. Ombudsman je odvolaný z funkcie len na základe úplného zoznamu jasných a primeraných podmienok ustanovených zákonom. Týkajú sa výlučne základných kritérií „nespôsobilosti“ alebo „neschopnosti vykonávať funkcie úradu“, „nevhodného správania“ alebo „pochybenia“, ktoré musia byť jasne a podrobne vysvetlené. Parlamentná väčšina potrebná na odvolanie – samotný parlament alebo súd na žiadosť parlamentu – je rovnaká, a prednostne je vyššia ako tá, ktorá je potrebná na voľby. Konanie o vyhodení je verejné, transparentné a ustanovené zákonom.

12. Mandát ombudsmana sa vzťahuje na prevenciu a nápravu nesprávneho úradného postupu a ochranu a podporu ľudských práv a základných slobôd.

13. Inštitucionálna právomoc ombudsmana sa vzťahuje na verejnú správu na všetkých úrovniach.

Mandát ombudsmana sa vzťahuje na všetky služby vo verejnom záujme a verejné služby poskytované verejnosti, či už sú poskytované štátom, samosprávou, štátnymi orgánmi alebo súkromnými objektmi.

Právomoc ombudsmana týkajúca sa súdnictva sa obmedzuje na zabezpečenie procesnej efektívnosti a administratívneho fungovania tohto systému.

14. Ombudsman neprijíma ani nevykonáva pokyny žiadnych orgánov.

15. Každá fyzická alebo právnická osoba vrátane mimovládnych organizácií má právo na slobodný, nesťažený a bezplatný prístup k ombudsmanovi a na podanie sťažnosti.

16. Ombudsman má na základe vlastného podnetu alebo na základe sťažnosti právomoc voľného uváženia vyšetrovať prípady s náležitým ohľadom na dostupné administratívne opravné prostriedky. Ombudsman je oprávnený požiadať o spoluprácu všetkých jednotlivcov alebo organizácie, ktoré môžu byť schopné pomáhať pri vyšetrovaní. Ombudsman má právne vymožiteľné právo na neobmedzený prístup ku všetkým relevantným dokumentom, databázam a materiálom vrátane tých, ktoré by inak mohli byť právne chránené alebo dôverné. To zahŕňa právo na neobmedzený prístup do budov, inštitúcií a k osobám vrátane osôb zbavených slobody.

Ombudsman má právomoc vypočuť alebo požadovať písomné vysvetlenia od úradníkov a orgánov, a okrem toho venovať osobitnú pozornosť a ochranu informátorom vo verejnom sektore.

17. Ombudsman má právomoc adresovať individuálne odporúčania všetkým orgánom alebo inštitúciám v pôsobnosti inštitúcie. Ombudsman má právne vymožiteľné právo požadovať, aby úradníci a orgány odpovedali v primeranej lehote stanovenej ombudsmanom.

18. V rámci monitorovania vykonávania ratifikovaných medzinárodných prostriedkov týkajúcich sa ľudských práv a základných slobôd na národnej úrovni a harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov s týmito prostriedkami má ombudsman právomoc predložiť parlamentu odporúčania verejnosti alebo výkonného orgánu vrátane zmeny a doplnenia právnych predpisov, alebo prijatia nových právnych predpisov.

19. Po vyšetrovaní má ombudsman prednostne právomoc napadnúť ústavnosť zákonov a iných právnych predpisov alebo všeobecných správnych aktov.

Ombudsman má prednostne právo zasahovať pred príslušnými rozhodcovskými orgánmi a súdmi.

Oficiálne podanie žiadosti ombudsmanovi môže mať podľa zákona odkladný účinok na lehoty na podanie návrhu na súde.

20. Ombudsman podáva parlamentu aspoň raz ročne správu o činnosti inštitúcie. V tejto správe môže ombudsman informovať parlament o nedostatočnom dodržiavaní verejnej správy. Ombudsman tiež informuje o osobitných otázkach. Správy ombudsmana sa zverejnia. Orgány ich náležite zohľadnia.

Týka sa to aj správ, ktoré má podať ombudsman vymenovaný výkonným orgánom.

21. Inštitúcii ombudsmana sa zabezpečia dostatočné a nezávislé rozpočtové zdroje. Zákon stanovuje, že rozpočtové prostriedky pridelené inštitúcii ombudsmana musia byť primerané potrebe zabezpečiť úplné, nezávislé a účinné plnenie jeho povinností a funkcií. Ombudsman bude konzultovaný a požiadaný, aby predložil návrh rozpočtu na nasledujúci rozpočtový rok. Prijatý rozpočet pre inštitúciu sa počas rozpočtového roka nezníži, pokiaľ sa zníženie všeobecne neuplatňuje na iné štátne inštitúcie. Nezávislý finančný audit rozpočtu ombudsmana zohľadní len zákonnosť finančných postupov a nie výber priorít pri vykonávaní mandátu.

22. Inštitúcia ombudsmana má mať dostatočný počet zamestnancov a primeranú štrukturálnu flexibilitu. Inštitúcia môže zahŕňať jedného alebo viacerých zástupcov menovaných ombudsmanom. Ombudsman musí byť schopný prijať svojich zamestnancov.

23. Ombudsman, zástupcovia a rozhodovací personál sú imúnni voči právnomu konaniu, pokiaľ ide o činnosti a slová hovorené alebo v písomnej forme, vykonané a vyslovené počas výkonu ich činnosti v rámci inštitúcie (funkčná imunita). Takáto funkčná imunita sa uplatňuje aj po tom, ako ombudsman, zástupcovia alebo rozhodovací personál opustia inštitúciu.

24. Štáty sa zdržia akéhokoľvek konania, ktoré smeruje alebo by mohlo viesť k potlačeniu inštitúcie ombudsmana alebo k akýmkoľvek prekážkam jeho účinného fungovania, a účinne ich chránia pred takýmito hrozbami.

25. Tieto zásady sa musia čítať, interpretovať a používať s cieľom konsolidovať a posilniť inštitúciu ombudsmana. So zreteľom na rôzne typy, systémy a právne postavenie inštitúcií ombudsmana a ich zamestnancov sa štáty vyzývajú, aby podnikli všetky potrebné kroky vrátane ústavných a legislatívnych úprav s cieľom zabezpečiť náležité podmienky, ktoré posilnia a rozvinú inštitúcie ombudsmana a ich kapacitu, nezávislosť a nestrannosť v duchu a v súlade s Benátskymi zásadami, a tým zabezpečiť ich riadne, včasné a účinné vykonávanie.