

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis
n. 154**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2301

**I difensori civici in Europa (Ombudsman) – la necessità
di istituire *standards* comuni**

—————
Trasmessa l'11 ottobre 2019
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2301 (2019) ⁽¹⁾

Provisional version

Ombudsman institutions in Europe – the need for a set of common standards

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly, referring to its Recommendations 757 (1975) and 1615 (2003) and Resolution 1959 (2013), reaffirms that Ombudsman institutions, who are tasked with protecting individuals against maladministration and violations of human rights and fundamental freedoms by the public administration, have a crucial role in consolidating democracy, the rule of law and human rights.

2. The Assembly recalls the Council of Europe's other bodies' work on promoting Ombudsman institutions and national human rights institutions (NHRIs), including the Committee of Ministers' Recommendations No. R (80) 2, No. R (85) 13, No. R (97) 14, No. R (2000) 10, CM/Rec(2007)7 and CM/Rec(2018)11 as well as Recommendations 61 (1999) and 309 (2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities and the relevant recommendations made by the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

3. The Assembly notes that most member States of the Council of Europe have

established Ombudsman institutions. States enjoy a wide margin of appreciation with regard to the institutional arrangements of Ombudspersons and therefore there is no standardised model for this institution. It is of great concern, however, that in many Council of Europe member States, Ombudsman institutions have in recent years found themselves confronted with threats to their effectiveness and independence. These have included legislative reforms aimed at weakening the institution, undue delays in the appointment of Ombudspersons by parliaments, parliaments' refusal to consider or rejection of their annual or other reports, unjustified cuts in the budget, unjustified audits, obstacles to accessing files and information, etc. The Assembly is also concerned that in some countries, Ombudspersons have been subject to verbal attacks by politicians, including members of government.

4. For these reasons, there is an urgent need to establish common norms governing the functioning of Ombudsman institutions and in particular ways in which their independence should be ensured.

5. Although some Ombudsman institutions are also national human rights institutions, not all NHRIs are « classical » Ombudsman institutions. The Principles relating to the Status of National Human Rights Institutions (the « Paris Princi-

(1) *Assembly debate* on 2 October 2019 (31st Sitting) (see Doc. 14953, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Lord Richard Balfe). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2019 (31st Sitting). See also Recommendation 2163 (2019).

ples »), which were adopted by the United Nations in 1993 and set out minimum standards for the establishment and functioning of NHRIs, are thus not applicable to all types of Ombudsman institutions.

6. The Assembly recognises the important contribution made by the European Commission for Democracy through Law (« Venice Commission ») through its opinions to the establishment and development of Ombudsman institutions. It therefore welcomes the Venice Commission's adoption, on 15 March 2019, of the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (the « Venice Principles »), drafted in co-operation with major international institutions active in this field, including the Council of Europe's Commissioner for Human Rights and its inter-governmental Steering Committee for Human Rights (CDDH), the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights and the International Ombudsman Institute. The Venice Principles were also endorsed by the Committee of Ministers on 2 May 2019. This is the first international set of standards for Ombudsman institutions, equivalent to the Paris Principles for NHRIs.

7. The Venice Principles recall that independence, objectivity, transparency, fairness and impartiality are the core principles of Ombudsman institutions, which may be achieved through a variety of different models. They contain 25 principles relating to the constitutional guarantee for those institutions, the choice of the institutional model, criteria for office, election, status, immunities, term of office, budgetary independence, competences, powers and accessibility.

8. The Assembly welcomes the fact that the Venice Principles contain minimum standards which are aimed at protecting and promoting the institution of Ombudsman and increasing its efficiency; helping parliaments and governments to establish and consolidate such institutions; and recognising their role in strengthening democracy, the rule of law and human rights. These principles may also provide guidance to Ombudsman institutions

themselves, as well as to potential complainants and representatives of civil society acting for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms. This document will also help Ombudspersons in resisting undue interference in their work.

9. The Assembly therefore endorses the Venice Principles and calls on member States of the Council of Europe to:

9.1. ensure that the Venice Principles and other relevant recommendations of the Council of Europe are fully implemented in practice;

9.2. take all necessary measures to ensure the independence of those institutions;

9.3. invite their national parliaments and relevant government bodies to systematically refer to the Venice Principles when assessing the need for and the content of legislative reform concerning Ombudsman institutions;

9.4. refrain from any action aiming at or resulting in the suppression or undermining of the Ombudsman institution and from any attacks or threats against such institutions and their staff, and protect them against such acts;

9.5. promote an « Ombudsman-friendly climate » in particular by guaranteeing easy and unhindered access to the Ombudsman institutions, providing sufficient financial and human resources to those institutions and allowing them to co-operate freely with their peers in other countries and with international associations of Ombudspersons.

10. The Assembly encourages all member States of the Venice Commission, whether or not member States of the Council of Europe, that have not yet done so to promptly establish a « classical » Ombudsman institution with a broad mandate, allowing individuals to complain about cases of maladministration and violations of their human rights and fundamental freedoms, in line with the Venice Principles, and to cooperate with the Venice Commission to this end.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2301 (2019) ⁽¹⁾

Version provisoire

Nécessité d'un ensemble de normes communes pour les institutions du médiateur en Europe

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire, renvoyant à ses Recommandations 757 (1975) et 1615 (2003) et à sa Résolution 1959 (2013), réaffirme que l'institution du médiateur, qui est chargée de protéger les citoyens contre la mauvaise administration et les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises par l'administration publique, joue un rôle fondamental dans le renforcement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.

2. L'Assemblée rappelle les travaux déjà menés par d'autres organes du Conseil de l'Europe en matière de promotion de l'institution du médiateur et des institutions nationales des droits de l'homme (INDH), parmi lesquels les Recommandations R (80) 2, R (85) 13, R (97) 14, R (2000) 10, CM/Rec(2007)7 et CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres, les Recommandations 61 (1999) et 309 (2011) et la Résolution 327 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que les recom-

mandations en la matière du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée observe que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont créé des institutions du médiateur. Un État dispose d'une ample marge d'appréciation dans la configuration institutionnelle du médiateur, dont il n'existe de ce fait pas de modèle standardisé. Il est toutefois très inquiétant que l'efficacité et l'indépendance de l'institution du médiateur aient été menacées ces dernières années dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Ces menaces ont notamment pris la forme de réformes législatives visant à affaiblir l'institution, de parlements tardant excessivement à nommer les médiateurs, de parlements refusant d'examiner ou rejetant les rapports annuels ou autres du médiateur, de restrictions budgétaires et d'audits injustifiés ou d'entraves à l'accès aux dossiers et à l'information. L'Assemblée s'inquiète également de voir que, dans certains pays, les médiateurs ont été la cible d'attaques verbales de la part de membres de la classe politique, y compris du gouvernement.

4. Il est donc urgent de définir des normes communes qui régissent le fonctionnement des institutions du médiateur, et en particulier les moyens de garantir leur indépendance.

5. Si certaines institutions du médiateur sont aussi des institutions nationales

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2019 (31^e séance) (voir Doc. 14953, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Balfe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2019 (31^e séance). Voir également la Recommandation 2163 (2019).

des droits de l'homme, ces dernières ne sont pas toujours des institutions « classiques » du médiateur. Les Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (les « Principes de Paris »), adoptés par les Nations Unies en 1993, fixent des normes minimales en matière de statut et de fonctionnement des INDH et ne s'appliquent donc pas à toutes les formes d'institutions du médiateur.

6. L'Assemblée reconnaît l'importance de la contribution apportée par les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à la création et au développement des institutions du médiateur. Elle se félicite donc de l'adoption par la Commission de Venise le 15 mars 2019 des Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (Principes de Venise), élaborés avec la coopération des grandes institutions internationales compétentes dans ce domaine, dont le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et son Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) intergouvernemental, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et l'Institut International de l'Ombudsman. Les Principes de Venise ont aussi été approuvés par le Comité des Ministres le 2 mai 2019. Il s'agit du premier ensemble de normes internationales sur les institutions du médiateur, comparable aux Principes de Paris sur les INDH.

7. Les Principes de Venise rappellent que l'indépendance, l'objectivité, la transparence, l'équité et l'impartialité sont les principes fondamentaux de l'institution du médiateur, et qu'ils peuvent être réalisés au moyen de différents modèles. Ils énoncent 25 principes portant sur les garanties constitutionnelles qui protègent cette institution, le choix d'un modèle institutionnel, les critères de nomination à la fonction, l'élection des titulaires, le statut de l'institution, ses immunités, son mandat, son indépendance budgétaire, ses compétences, ses pouvoirs et son accessibilité.

8. L'Assemblée se félicite du fait que les Principes de Venise comportent des normes minimales visant à protéger et à

promouvoir l'institution du médiateur et à accroître son efficacité, à aider les parlements et les gouvernements à créer et à consolider ces institutions et à reconnaître le rôle qu'elles jouent dans le renforcement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Ces principes peuvent également fournir des éléments d'orientation aux institutions du médiateur elles-mêmes, ainsi qu'aux éventuels plaignants et aux représentants de la société civile qui œuvrent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce document aidera par ailleurs les médiateurs à résister à toute ingérence excessive dans leurs activités.

9. L'Assemblée approuve par conséquent les Principes de Venise et appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

9.1. à faire en sorte que les Principes de Venise et les autres recommandations du Conseil de l'Europe en la matière soient pleinement mis en œuvre ;

9.2. à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance de ces institutions ;

9.3. à inviter les parlements nationaux et les organes gouvernementaux concernés à se référer systématiquement aux Principes de Venise lorsqu'ils apprécient la nécessité de procéder à une réforme législative des institutions du médiateur et la teneur de cette réforme ;

9.4. à s'abstenir de prendre toute mesure visant ou aboutissant à supprimer l'institution du médiateur ou à lui porter atteinte, et de diriger contre elle et son personnel toute attaque ou menace, et à les protéger contre les actes de cette nature ;

9.5. à promouvoir un climat propice au médiateur, notamment en garantissant un accès libre et sans entrave aux institutions du médiateur, en dotant ces institutions de ressources financières et humaines suffisantes et en leur permettant de coopérer librement avec leurs homologues d'autres pays et les associations internationales de médiateurs.

10. L'Assemblée encourage tous les États membres de la Commission de Venise, membres ou non du Conseil de l'Europe, qui ne l'ont pas encore fait à créer rapidement une institution « classique » du médiateur dotée d'un large mandat, afin que les particuliers

puissent la saisir d'une plainte en cas de mauvaise administration et de violation de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales, conformément aux Principes de Venise, et à coopérer avec la Commission de Venise à cette fin.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2301

I difensori civici (ombudsman) in Europa – la necessità di istituire standards comuni

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare, facendo riferimento alle Raccomandazioni 757 (1975) e 1615 (2003) e alla Risoluzione 1959 (2013), riafferma che le istituzioni di mediazione, incaricate di proteggere i cittadini dalla mala amministrazione e dalle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali commesse dall'amministrazione pubblica, svolgono un ruolo fondamentale nel rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani.

2. L'Assemblea ricorda i lavori già realizzati da altri organi del Consiglio d'Europa in materia di promozione dell'istituzione del difensore civico e delle istituzioni nazionali per i diritti umani, tra cui le Raccomandazioni R (80) 2, R (85) 13, R (97) 14, R (2000) 10, CM/Rec(2007)7 e CM/Rec(2018)11 del Comitato dei Ministri, le Raccomandazioni 61 (1999) e 309 (2011) e la Risoluzione 327 (2011) del Congresso dei poteri locali e regionali, nonché le Raccomandazioni in materia del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.

3. L'Assemblea osserva che la maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno creato istituzioni di mediazione. Uno Stato dispone di ampi mar-

gini di discrezionalità nella configurazione istituzionale del difensore civico, di cui non esiste di fatto un modello standardizzato. È tuttavia molto preoccupante che l'efficacia e l'indipendenza delle istituzioni di mediazione siano state minacciate in questi ultimi anni in molti Stati membri del Consiglio d'Europa. Queste minacce prendono, in particolare, la forma di riforme legislative tese a indebolire l'istituzione, di parlamenti che tardano eccessivamente a nominare i mediatori, di parlamenti che si rifiutano di esaminare o respingono i rapporti annuali e altri documenti del mediatore, di restrizioni finanziarie e verifiche contabili ingiustificate oppure di ostacoli all'accesso ai documenti e alle informazioni. L'Assemblea è anche preoccupata di vedere che, in alcuni paesi, i difensori civici sono stati bersaglio di attacchi verbali da parte dei membri della classe politica, perfino del governo.

4. Appare quindi urgente definire delle norme comuni per disciplinare il funzionamento delle istituzioni di mediazione, in particolare gli strumenti per garantirne l'indipendenza.

5. Se alcune istituzioni di mediazione sono anche istituzioni nazionali per i diritti umani, queste ultime non sono sempre istituzioni « classiche » di mediazione. I « Principi relativi allo status delle istitu-

zioni nazionali per i diritti umani» (i «Principi di Parigi»), adottati dalle Nazioni Unite nel 1993, fissano norme minime in materia di status e funzionamento delle istituzioni nazionali per i diritti umani e non si applicano quindi a tutte le forme di istituzioni di mediazione.

6. L'Assemblea riconosce l'importanza del contributo dato dai pareri della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) alla creazione e allo sviluppo delle istituzioni di mediazione. Si congratula, quindi, per l'adozione da parte della Commissione di Venezia, il 15 marzo 2019, dei Principi sulla protezione e promozione dell'istituzione del difensore civico (Principi di Venezia), elaborati con la collaborazione di grandi istituzioni internazionali competenti in questo campo, tra cui il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e il Comitato direttivo per i diritti umani intergovernativo, l'Alto Commissario delle Nazioni unite per i diritti umani e l'Istituto internazionale dell'Ombudsman. I Principi di Venezia sono anche stati approvati dal Comitato dei Ministri il 2 maggio 2019. Si tratta di un primo insieme di norme internazionali sulle istituzioni di mediazione, confrontabili con i Principi di Parigi sulle istituzioni nazionali per i diritti umani.

7. I Principi di Venezia ricordano che l'indipendenza, l'obiettività, la trasparenza, l'equità e l'imparzialità sono i principi fondamentali dell'istituzione del difensore civico e possono essere realizzati secondo diversi modelli. Enunciano 25 Principi in materia di garanzie costituzionali a protezione di questa istituzione, la scelta di un modello istituzionale, i criteri di nomina alla funzione, l'elezione dei titolari, lo status dell'istituzione, le immunità, il mandato, l'indipendenza di bilancio, le competenze, i poteri e l'accessibilità.

8. L'Assemblea si congratula che i Principi di Venezia comportino norme minime per proteggere e promuovere l'istituzione del difensore civico e accrescerne l'efficacia, per aiutare i parlamenti e i governi a creare e consolidare queste istituzioni e per riconoscere il ruolo che svolgono nel

rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani. Questi Principi possono anche fornire elementi di indirizzo alle istituzioni di mediazione stesse, nonché agli eventuali ricorrenti e ai rappresentanti della società civile che operano per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Questo documento aiuterà, inoltre, i difensori civici a resistere a ingerenze eccessive nelle loro attività.

9. L'Assemblea sostiene, di conseguenza, i Principi di Venezia ed esorta gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

9.1. a far in modo che i Principi di Venezia e le altre raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia siano pienamente attuati;

9.2. a prendere tutte le misure necessarie per garantire l'indipendenza di queste istituzioni;

9.3. a invitare i parlamenti nazionali e gli organi di governo coinvolti a fare sistematicamente riferimento ai Principi di Venezia quando valutano la necessità di procedere a una riforma legislativa delle istituzioni di mediazione e i contenuti della stessa;

9.4. ad astenersi dal prendere qualsiasi misura che abbia come intento o come risultato la soppressione o il danneggiamento dell'istituzione di mediazione e dal rivolgere ad essa o al suo personale attacchi o minacce e a proteggerli da atti di tale natura;

9.5. a promuovere un clima propizio al difensore civico, in particolare garantendo un accesso libero e senza ostacoli alle istituzioni di mediazione, dotandole di risorse finanziarie ed umane sufficienti e permettendo loro di cooperare liberamente con gli omologhi di altri paesi e le associazioni internazionali di mediazione.

10. L'Assemblea esorta tutti gli Stati membri della Commissione di Venezia, membri o non membri del Consiglio d'Europa, che non lo abbiano ancora fatto a

creare rapidamente un'istituzione « classica » di mediazione dotata di un ampio mandato, a cui i privati possano sporgere denuncia in caso di cattiva amministra-

zione e di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, conformemente ai Principi di Venezia, e a cooperare a tal fine con la Commissione di Venezia.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180122085280