

Keine offizielle Version

Übersetzung im Auftrag von [www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch](http://www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch)



Strassburg, den 3. Mai 2019

**CDL-AD(2019)005**

**Meinungsbeitrag Nr. 897 / 2017**

Originalfassung Engl.

**Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht**  
**(Venedig-Kommission)**

**PRINZIPIEN**

**ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG  
DER INSTITUTION DES OMBUDSMANN**

**(„Die Venedig-Prinzipien“)**

**Angenommen von der Venedig-Kommission  
auf ihrer 118. Plenartagung  
(Venedig, 15./16. März 2019) und**

**empfohlen vom Ministerkomitee  
auf der 1345. Sitzung der stellvertretenden Minister  
(Strassburg, 2. Mai 2019)**

**auf der Grundlage von Kommentaren seitens**

**Fr. Lydie ERR (Mitglied, Luxemburg)  
Hrn. Jan HELGESEN (Mitglied, Norwegen)  
Hrn. Johan HIRSCHFELDT (Ersatzmitglied, Schweden)  
Hrn. Jørgen Steen SØRENSEN (Mitglied, Dänemark)  
Hrn. Igli TOTOZANI (Experte, Albanien)**

Dieses Dokument wird nicht auf der Sitzung verteilt. Bringen Sie bitte diesen Ausdruck mit.  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## **PRINZIPIEN ZUM SCHUTZ UND ZUR FÖRDERUNG DER INSTITUTION DES OMBUDSMANN (Die Venedig-Prinzipien)**

### **Vorbemerkungen**

Derzeit gibt es in mehr als 140 Staaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die Institution des Ombudsmann („Ombudsmann“) mit unterschiedlichen Zuständigkeiten.

Diese Institution hat sich in das rechtliche und politische System der jeweiligen Staaten eingefügt.

Die Kernprinzipien des Ombudsmann, einschliesslich Unabhängigkeit, Objektivität, Transparenz, Fairness und Unparteilichkeit, können durch eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle erreicht werden.

Der Ombudsmann ist ein wichtiges Element in einem Staat, der auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und guter Verwaltung beruht.

Langjährige Verfassungstraditionen und eine ausgereifte verfassungsmässige und demokratische politische Kultur stellen ein förderliches Element für das demokratische und rechtliche Funktionieren der Institution des Ombudsmann dar.

Der Ombudsmann spielt eine wichtige Rolle beim Schutz von Menschenrechtsverteidigern.

Die nationale und internationale Zusammenarbeit von Institutionen des Ombudsmann und ähnlichen Institutionen ist von grosser Bedeutung.

Der Ombudsmann ist eine Institution, die unabhängig gegen Missstände in der Verwaltung und mutmassliche Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten vorgeht, die natürliche oder juristische Personen betreffen.

Das Recht, sich beim Ombudsmann zu beschweren, ist eine Ergänzung zum Recht auf Zugang zur Gerechtigkeit durch die Gerichte.

Regierungen und Parlamente müssen in einem transparenten und dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtigem System Kritik annehmen.

Der Ombudsmann ist verpflichtet, Parlamente und Regierungen aufzufordern, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu respektieren und zu fördern, wobei eine solche Rolle insbesondere in Zeiten von Not und Konflikten in der Gesellschaft von grösster Bedeutung ist.

Die Institution des Ombudsmann ist bisweilen verschiedenen Formen von Angriffen und Drohungen ausgesetzt, wie etwa physischem oder psychischem Zwang, rechtlichen Massnahmen, die ihre Immunität bedrohen, Repressalien zur Unterdrückung, Haushaltskürzungen und einer Einschränkung ihres Mandats.

Die Venedig-Kommission hat sich bereits bei verschiedenen Gelegenheiten ausführlich mit der Rolle des Ombudsmanns befasst.

Und so,

*unter Hinweis* auf die folgenden Dokumente, nämlich:

die Empfehlungen des Ministerkomitee des Europarats  
R (85) 13 zur Institution des Ombudsmann,  
R (97) 14 zur Einrichtung unabhängiger nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte,  
R (2000) 10 zu Verhaltensregeln für öffentliche Bedienstete,  
CM/Rec(2007) 7 zu guter Verwaltung,  
CM/Rec 2014) 7 zu guter Verwaltung,  
CM/Rec (2014) 7 zum Schutz von Hinweisgebern und  
CM/Rec(2016) 3 zu Menschenrechten und Unternehmen;

die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 757 (1975) und 1615 (2003) und insbesondere deren Entschliessung 1959 (2013);

wie auch die Empfehlungen 61 (1999), 159 (2004), 309 (2011) und die Entschliessung 327 (2011) des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats;

sowie ferner die allgemeine politische Empfehlung Nr. ECRI 2: Gleichstellungsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, angenommen am 7. Dezember 2017;

*unter Bezugnahme* auf die folgenden Resolutionen, nämlich:

Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Grundsätze betreffend den Status nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte ("Pariser Prinzipien") vom 20. Dezember 1993,

Resolution 69/168 vom 18. Dezember 2014 und Resolution 72/186 vom 19. Dezember 2017 über die Rolle des Ombudsmanns, des Vermittlers und anderer nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, und

Resolution 72/181 vom 19. Dezember 2017 über nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das von der Generalversammlung am 18. Dezember 2002 angenommen wurde,

sowie das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das von der Generalversammlung am 13. Dezember 2006 angenommen wurde,

*und nach Konsultationen* mit den folgenden Stellen, nämlich:

dem Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen,  
dem Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Lage der Menschenrechtsverteidiger,  
dem Menschenrechtskommissar des Europarats und dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats (CDDH),  
dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR),  
der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte,  
dem Europäischen Ombudsmann der Europäischen Union,  
dem Internationalen Ombudsmann-Institut (IOI),  
der Vereinigung der Ombudspersonen des Mittelmeerraums (AOM),  
der Vereinigung der Ombudspersonen und Vermittler der Frankophonie (AOMF),  
der Föderation der Ibero-Amerikanischen Ombudspersonen (FIO), und  
dem Europäischen Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI)

hat...

*In Anbetracht der Tatsache*, dass es derzeit in mehr als 140 Staaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die Institution des Ombudsmann mit unterschiedlichen Zuständigkeiten gibt;

*in der Erkenntnis*, dass sich diese Institutionen in das rechtliche und politische System der jeweiligen Staaten eingefügt haben;

*feststellend*, dass die Kernprinzipien der Ombudsmann-Institution, einschliesslich Unabhängigkeit, Objektivität, Transparenz, Fairness und Unparteilichkeit, durch eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle erreicht werden können;

*betonend*, dass der Ombudsmann ein wichtiges Element in einem Staat ist, der auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und guter Verwaltung beruht;

*betonend*, dass langjährige Verfassungstraditionen und eine ausgereifte verfassungsmässige und demokratische politische Kultur ein förderliches Element für das demokratische und rechtliche Funktionieren der Institution des Ombudsmann darstellen;

*betonend*, dass der Ombudsmann eine wichtige Rolle beim Schutz von Menschenrechtsverteidigern spielt;

*unter Betonung* der Bedeutung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit von Institutionen des Ombudsmann und ähnlichen Institutionen;

*unter Hinweis darauf*, dass der Ombudsmann eine Institution ist, die unabhängig gegen Missstände in der Verwaltung und mutmassliche Verletzungen von

Menschenrechten und Grundfreiheiten vorgeht, die natürliche oder juristische Personen betreffen;

*betonend*, dass das Recht, sich beim Ombudsmann zu beschweren, eine Ergänzung zum Recht auf Zugang zu Gerechtigkeit durch die Gerichte ist;

*feststellend*, dass Regierungen und Parlamente Kritik in einem transparenten und dem Volk gegenüber rechenschaftspflichtigem System annehmen müssen;

*unter Betonung* der Verpflichtung des Ombudsmann, Parlamente und Regierungen aufzufordern, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu respektieren und zu fördern, wobei eine solche Rolle insbesondere in Zeiten von Not und Konflikten in der Gesellschaft von grösster Bedeutung ist;

*in ernster Besorgnis* darüber, dass die Institution des Ombudsmann bisweilen verschiedenen Formen von Angriffen und Drohungen ausgesetzt ist, wie etwa physischem oder psychischem Zwang, rechtlichen Massnahmen, die ihre Immunität bedrohen, Repressalien zur Unterdrückung, Haushaltskürzungen und einer Einschränkung ihres Mandats;

*unter Hinweis* darauf, dass sich die Venedig-Kommission bei verschiedenen Gelegenheiten ausführlich mit der Rolle des Ombudsmanns befasst hat;

*unter Hinweis* auf die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats R (85) 13 zur Institution des Ombudsmann, R (97) 14 zur Einrichtung unabhängiger nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, R (2000) 10 zu Verhaltensregeln für öffentliche Bedienstete, CM/Rec(2007) 7 zu guter Verwaltung, CM/Rec (2014) 7 zum Schutz von Hinweisgebern und CM/Rec(2016) 3 zu Menschenrechten und Unternehmen; auf die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 757 (1975) und 1615 (2003) und insbesondere deren Entschliessung 1959 (2013); wie auch auf die Empfehlungen 61 (1999), 159 (2004), 309 (2011) und die Entschliessung 327 (2011) des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats; sowie ferner auf die allgemeine politische Empfehlung Nr. ECRI 2: Gleichstellungsstellen zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz auf nationaler Ebene, angenommen am 7. Dezember 2017;

*unter Bezugnahme* auf die Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Grundsätze betreffend den Status nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte ("Pariser Prinzipien") vom 20. Dezember 1993, die Resolution 69/168 vom 18. Dezember 2014 und die Resolution 72/186 vom 19. Dezember 2017 über die Rolle des Ombudsmanns, des Vermittlers und anderer nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, Resolution 72/181 vom 19. Dezember 2017 über nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das von der Generalversammlung am 18. Dezember 2002 angenommen wurde, und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das von der Generalversammlung am 13. Dezember 2006 angenommen wurde;

*und nach Konsultation* des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen, des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Lage der Menschenrechtsverteidiger, des Menschenrechtskommissars des Europarats und des Lenkungsausschusses für Menschenrechte des Europarats (CDDH), des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (OSZE/ODIHR), der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Europäischen Ombudsmann der Europäischen Union, dem Internationalen Ombudsmann-Institut (IOI), der Vereinigung der Ombudspersonen des Mittelmeerraums (AOM), der Vereinigung der Ombudspersonen und Vermittler der Frankophonie (AOMF), der Föderation der Ibero-Amerikanischen Ombudspersonen (FIO) und dem Europäischen Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI)

**hat**

### ***die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ("die Venedig-Kommission")***

***auf ihrer 118. Plenartagung (15./16. März 2019) diese Grundsätze zum Schutz und zur Förderung der Institution des Ombudsmann ("die Venedig-Prinzipien") angenommen.***

1. Die Institution des Ombudsmann spielt eine wichtige Rolle bei der Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, guter Verwaltung und dem Schutz und der Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Auch wenn es in den Mitgliedstaaten des Europarates kein standardisiertes Modell gibt, ist der Staat aufgefordert, die Institution des Ombudsmann zu unterstützen und zu schützen und sich jeglicher Massnahmen zu enthalten, die ihre Unabhängigkeit untergraben.
2. Die Institution des Ombudsmann, einschliesslich ihres Mandats, muss auf einer festen rechtlichen Grundlage beruhen, vorzugsweise auf Verfassungsebene, während ihre Merkmale und Funktionen auf gesetzlicher Ebene weiter ausgearbeitet werden können.
3. Der Institution des Ombudsmann ist ein angemessen hoher Stellenwert einzuräumen, der sich auch in der Vergütung der Ombudspersonen und in ihrer Ruhestandsregelung widerspiegelt.
4. Die Entscheidung für ein einzelnes oder plurales Ombudsmann-Modell hängt von der staatlichen Organisation, ihren Besonderheiten und Bedürfnissen ab. Der Ombudsmann kann auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Zuständigkeiten organisiert werden.
5. Die Staaten führen Modelle ein, die diesen Grundsätzen in allen Aspekten entsprechen, die Institution stärken und das Niveau des Schutzes und der Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten im Land erhöhen.
6. Die Ombudsperson wird nach Verfahren gewählt oder ernannt, die die Autorität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Legitimität der Institution im höchstmöglichen Masse stärken.

Die Ombudsperson wird vorzugsweise vom Parlament mit einer angemessenen qualifizierten Mehrheit gewählt.

7. Das Verfahren zur Auswahl der Kandidaten umfasst eine öffentliche Ausschreibung und ist öffentlich, transparent, leistungsorientiert, objektiv und gesetzlich vorgesehen.

8. Die Kriterien für die Ernennung zur Ombudsperson müssen so weit gefasst sein, dass ein breites Spektrum geeigneter Kandidaten gefördert wird. Die wesentlichen Kriterien sind ein hoher moralischer Standard, Integrität und angemessene berufliche Fachkenntnisse und Erfahrungen, auch auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

9. Die Ombudsperson darf während ihrer Amtszeit keine politischen, administrativen oder beruflichen Tätigkeiten ausüben, die mit ihrer Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit unvereinbar sind. Die Ombudsperson und ihr Personal sind an die Ethikregeln der Selbstkontrolle gebunden.

10. Die Amtszeit der Ombudsperson muss länger sein als das Mandat der ernennenden Stelle. Die Amtszeit ist vorzugsweise auf eine einzige Amtszeit ohne die Möglichkeit der Wiederwahl zu beschränken; das Mandat der Ombudsperson darf in jedem Fall nur einmal verlängert werden. Die einmalige Amtszeit sollte vorzugsweise nicht weniger als sieben Jahre betragen.

11. Die Ombudsperson darf nur auf der Grundlage einer erschöpfenden Liste gesetzlich festgelegter Bedingungen ihres Amtes enthoben werden, die klar und angemessen sind. Diese beziehen sich ausschliesslich auf die wesentlichen Kriterien "Handlungsunfähigkeit" oder "Unvermögen, die Aufgaben des Amtes zu erfüllen", "Fehlverhalten" oder "Verfehlung", die eng auszulegen sind. Die für die Abberufung - durch das Parlament selbst oder auf Antrag des Parlaments durch ein Gericht - erforderliche parlamentarische Mehrheit muss so gross bzw. vorzugsweise grösser sein als die für die Wahl erforderliche Mehrheit. Das Verfahren zur Abberufung muss öffentlich, transparent und gesetzlich geregelt sein.

12. Das Mandat der Ombudsperson erstreckt sich auf die Verhütung und Beseitigung von Missständen in der Verwaltungstätigkeit sowie auf den Schutz und die Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten.

13. Die institutionelle Zuständigkeit der Ombudsperson erstreckt sich auf alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung.

Das Mandat der Ombudsperson erstreckt sich auf alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und auf öffentliche Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit erbracht werden, unabhängig davon, ob sie vom Staat, von Kommunalverwaltungen, staatlichen Stellen oder privaten Einrichtungen erbracht werden.

Die Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten in Bezug auf die Justiz beschränkt sich auf die Gewährleistung der verfahrensmässigen Effizienz und des administrativen Funktionierens dieses Systems.

14. Der Bürgerbeauftragte darf keine Weisungen von Behörden erhalten oder befolgen.

15. Jede natürliche oder juristische Person, einschliesslich Nichtregierungsorganisationen, hat das Recht auf freien, ungehinderten und kostenlosen Zugang zur Ombudsperson und auf Einreichung einer Beschwerde.

16. Die Ombudsperson hat die Befugnis, auf eigene Initiative oder aufgrund einer Beschwerde Fälle unter Berücksichtigung der verfügbaren verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfe zu untersuchen. Die Ombudsperson ist dazu berechtigt, die Mitarbeit von Einzelpersonen oder Organisationen anzufordern, die ihr bei ihren Untersuchungen behilflich sein können. Die Ombudsperson hat ein rechtlich durchsetzbares Recht auf uneingeschränkten Zugang zu allen relevanten Dokumenten, Datenbanken und Materialien, einschliesslich solcher, die ansonsten gesetzlich geschützt oder vertraulich sein könnten. Dies schliesst das Recht auf ungehinderten Zugang zu Gebäuden, Einrichtungen und Personen ein, einschliesslich derer, denen die Freiheit entzogen ist.

Der Bürgerbeauftragte hat die Befugnis, Beamte und Behörden zu befragen oder schriftliche Erklärungen von ihnen zu verlangen, und schenkt darüber hinaus Hinweisgebern aus dem öffentlichen Sektor besondere Aufmerksamkeit und Schutz.

17. Die Ombudsperson hat die Befugnis, individuelle Empfehlungen an alle Organe oder Einrichtungen zu richten, die in den Zuständigkeitsbereich der Institution fallen. Die Ombudsperson hat das rechtlich durchsetzbare Recht, zu verlangen, dass Beamte und Behörden innerhalb einer von der Ombudsperson gesetzten angemessenen Frist antworten.

18. Im Rahmen der Überwachung der Umsetzung ratifizierter internationaler Instrumente zu Menschenrechten und Grundfreiheiten auf nationaler Ebene und der Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit diesen Instrumenten ist der Ombudsmann befugt, öffentlich Empfehlungen an das Parlament oder die Exekutive zu richten, einschliesslich zur Änderung von Gesetzen oder zur Verabschiedung neuer Gesetze.

19. Im Anschluss an eine Untersuchung sollte dem Ombudsmann vorzugsweise die Befugnis verliehen werden, die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Verordnungen oder allgemeinen Verwaltungsakten anzufechten.

Der Ombudsmann sollte vorzugsweise dazu berechtigt sein, vor den zuständigen Rechtsprechungsorganen und Gerichten zu intervenieren.

Die offizielle Einreichung eines Antrags an den Ombudsmann kann aufschiebende Wirkung auf gesetzliche Fristen zur Anrufung des Gerichts haben.

20. Die Ombudsperson erstattet dem Parlament mindestens einmal im Jahr Bericht über die Tätigkeit der Institution. In diesem Bericht kann die Ombudsperson das Parlament über die Nichteinhaltung von Vorschriften durch die öffentliche Verwaltung informieren. Die Ombudsperson berichtet auch über spezifische Fragen, wenn sie dies für angemessen hält. Die Berichte der Ombudsperson werden öffentlich gemacht. Sie sind von den Behörden gebührend zu berücksichtigen.



Dies gilt auch für die Berichte der von der Exekutive ernannten Ombudsperson.

21. Der Institution des Ombudsmann sind ausreichende und unabhängige Haushaltsmittel zu gewähren. Im Gesetz ist festzulegen, dass die Haushaltsmittel für die Institution des Ombudsmann so bemessen sein müssen, dass eine vollständige, unabhängige und wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Funktionen gewährleistet ist. Die Ombudsperson wird konsultiert und aufgefordert, einen Haushaltsentwurf für das kommende Haushaltsjahr vorzulegen. Der verabschiedete Haushaltsplan für die Institution darf während des Haushaltsjahres nicht gekürzt werden, es sei denn, die Kürzung gilt allgemein für andere staatliche Einrichtungen. Die unabhängige Wirtschaftsprüfung des Haushalts des Ombudsmann berücksichtigt nur die Rechtmässigkeit der Finanzvorgänge und nicht die Wahl der Prioritäten bei der Ausübung des Mandats.

22. Die Institution des Ombudsmann muss über ausreichendes Personal und angemessene strukturelle Flexibilität verfügen. Die Institution kann einen oder mehrere Stellvertreter haben, die von der Ombudsperson ernannt werden. Die Ombudsperson muss die Möglichkeit haben, ihr Personal selbst einzustellen.

23. Die Ombudsperson, ihre Stellvertreter und Mitarbeiter mit Entscheidungsbefugnis geniessen Immunität von der Gerichtsbarkeit in Bezug auf Tätigkeiten sowie mündliche und schriftliche Bekundungen, die sie in ihrer offiziellen Eigenschaft für die Institution machen (funktionelle Immunität). Diese funktionelle Immunität gilt auch nach dem Ausscheiden der Ombudsperson, ihrer Stellvertreter oder ihres Entscheidungspersonals aus der Institution.

24. Die Staaten unterlassen alle Handlungen, die auf die Unterdrückung der Institution des Ombudsmann oder auf die Behinderung ihrer wirksamen Arbeitsweise abzielen oder diese zur Folge haben, und schützen sie wirksam vor solchen Bedrohungen.

25. Diese Grundsätze sind so zu lesen, auszulegen und anzuwenden, dass damit die Institution des Ombudsmann gefestigt und gestärkt wird. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Arten, Systeme und rechtlichen Status der Institution des Ombudsmann und ihrer Mitarbeiter werden die Staaten ermutigt, alle notwendigen Massnahmen, einschliesslich verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Anpassungen, zu ergreifen, um geeignete Bedingungen zu schaffen, die die Institution und ihre Kapazität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit im Geiste und im Einklang mit den Venedig-Prinzipien stärken und entwickeln und damit ihre ordnungsgemässe, rechtzeitige und wirksame Umsetzung gewährleisten.