



UNIVERSITATEA DE STAT „ALECU RUSSO” DIN BĂLȚI  
FACULTATEA DE DREPT ȘI ȘTIINȚE SOCIALE  
CATEDRA DE DREPT

Dr. Ion COVALCIUC

# INSTITUȚIA OMBUDSMANULUI: STUDIU COMPARAT

---

Note de curs

Ciclul II - studii superioare de master  
Denumirea programului: **Drepturile Omului**

CHIȘINĂU - 2022

CZU 342.5:342.7(075.8)

C 80

Lucrarea este recomandată spre publicare de Catedra Drept  
a Facultății de Drept și Științe Sociale a Universitatea de Stat  
„Alecu Russo” din Bălți, proces-verbal nr. 10 din 30 iunie 2021

**Recenzent:**

**Elena BOTNARI**, doctor în drept, profesor universitar

**Machetare & design copertă:**

**Ruslan CONDRAT**

**Prepress:**

**Departamentul editorial poligrafic  
al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI**  
mun. Chișinău, str. Gh. Asachi 21,  
MD-2009, Republica Moldova  
e-mail: academia@mai.gov.md; www.academy.police.md

**Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții**

**Covalciuc, Ion.**

**Instituția ombudsmanului: studiu comparat: Note de curs: Ci-  
clul 2 – studii superioare de master: Denumirea programului:  
Drepturile Omului / Ion Covalciuc; Universitatea de Stat "Alecu  
Russo" din Bălți, Facultatea de Drept și Științe Sociale, Catedra  
de Drept. – Chișinău: S. n., 2022 (Departamentul Editorial-Poli-  
grafic al Academiei "Ștefan cel Mare"). – 163 p.**

Cerințe de sistem: PDF Reader.

Bibliogr.: p. 157-163 (73 tit.).

ISBN 978-9975-135-56-6 (PDF).

342.5:342.7(075.8)

C 80

© I. Covalciuc, 2022  
© R. Condrat, 2022, coperta

**ISBN 978-9975-135-56-6 (PDF)**

## CUPRINS

<b>TEMA 1:</b>	
<b>OMBUDSMANUL – NOȚIUNI GENERALE.....</b>	<b>5</b>
1. Originea instituției ombudsmanului.....	5
2. Evoluția instituției ombudsmanului.....	10
3. Locul ombudsmanul în ramurile puterii de stat.....	14
<b>TEMA 2:</b>	
<b>NATURA JURIDICĂ A INSTITUȚIEI OMBUDSMANULUI.....</b>	<b>22</b>
1. Opinii doctrinare privind ombudsmanul.....	22
2. Modele legislative de reglementare a instituției ombudsmanului.....	26
3. Ombudsmanul în Republica Moldova.....	34
<b>TEMA 3:</b>	
<b>APARIȚIA ȘI EVOLUȚIA AVOCATULUI POPORULUI</b>	
<b>ÎN REPUBLICA MOLDOVA.....</b>	<b>39</b>
1. Premisele apariției și evoluția instituției ombudsmanului.....	39
2. Avocatul Poporului în sistemul de drept al R. Moldova.....	43
<b>TEMA 4:</b>	
<b>STATUTUL AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>48</b>
1. Avocatul Poporului și oficiul Avocatului Poporului.....	48
2. Condiții pentru numirea în funcție.....	52
3. Condiții pentru exercitarea și încetarea mandatului.....	57
4. Statutul Avocatului Poporului.....	60
5. Incompatibilități, imunități, sancțiuni.....	62
6. Elemente de drept comparat.....	65
<b>TEMA 5:</b>	
<b>ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>74</b>
1. Oficiul avocatului poporului.....	74
2. Funcțiile și atribuțiile oficiului.....	77
3. Structura oficiului.....	82
4. Reprezentanțele oficiului.....	87
<b>TEMA 6:</b>	
<b>ASPECTE PROCEDURALE LEGATE</b>	
<b>DE COMPETENȚA AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>90</b>
1. Noțiuni generale legate de competența Avocatului Poporului.....	90
2. Competența funcțională.....	92

3. Competența materială.....	98
4. Competența teritorială.....	102
<b>TEMA 7:</b>	
<b>SESIZAREA AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>105</b>
1. Persoanele care se pot adresa Avocatului Poporului.....	105
2. Modalitățile de sesizare a Avocatului Poporului.....	106
3. Petiția condiții – de fond și de formă.....	108
<b>TEMA 8:</b>	
<b>ACTIVITATEA AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>114</b>
1. Activitatea investigativă.....	114
2. Activitatea restaurativă.....	117
3. Activitatea comunicativă.....	120
<b>TEMA 9:</b>	
<b>ACTELE AVOCATULUI POPORULUI.....</b>	<b>124</b>
1. Tipuri de acte emise de către Avocatul Poporului.....	124
2. Condițiile pentru emiterea actelor.....	129
3. Efectele juridice ale actelor emise de Avocatul Poporului.....	135
4. Diferența dintre actele emise de Avocatul Poporului și cele emise de structurile organizatorice.....	137
<b>TEMA 10:</b>	
<b>MECANISMUL NAȚIONAL DE PREVENIRE A TORTURII.....</b>	<b>140</b>
1. Structura Consiliului pentru prevenirea a torturii.....	140
2. Activitatea Consiliului pentru prevenirea torturii.....	143
<b>TEMA 11:</b>	
<b>STRUCTURI INTERNAȚIONALE ALE OMBUDSMANULUI.....</b>	<b>145</b>
1. Structuri regionale ale ombudsmanului.....	145
2. Structuri internaționale ale ombudsmanului.....	148
<b>TEMA 12:</b>	
<b>INTERACȚIUNEA OMBUDSMANULUI CU AUTORITĂȚILE PUBLICE.....</b>	<b>151</b>
1. Relația ombudsman-legislativ.....	151
2. Relația ombudsman-executiv.....	152
3. Relația ombudsmanului cu puterea judecătorească.....	153
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>157</b>

# TEMA 1

## OMBUDSMANUL - NOȚIUNI GENERALE

### **1. Originea instituției ombudsmanului**

Controlul parlamentar asupra puterii executive a devenit o necesitate a timpului odată cu implementarea teoriei separării puterilor în stat. Necesitate, asupra căreia omenirea a fost în permanentă căutare a unor soluții, și respective, au fost identificate și aplicate multiple abordări, mai ales în partea referitoare la cenzurarea puterii executive în relațiile cu cetățenii. După observațiile unor autori, în fața cerinței imperative de a avea un control al Parlamentului asupra Executivului, în special pentru a ocroti cetățenii în fața unor posibile abuzuri ale administrației, ar exista deci o cvasi-imposibilitate a legislativului de a îndeplini această misiune. Soluția a fost găsită pentru prima dată în Suedia prin crearea unui organ special și specializat, dependent de legislativ, însărcinat cu descoperirea, anchetarea și găsirea de soluții în ceea ce privește abuzurile și activitatea defectuoasă a administrației. Acest organ este desemnat, generic, cu denumirea de *ombudsman*. Rezultatele pozitive obținute, prin intermediul acestei instituții, în țările scandinave a condus la un export rapid al acesteia<sup>1</sup>.

Termenul „ombudsman” derivă din legislația embrionară a vechilor triburi germanice. Ei practicau, în cazul comiterii unei fapte ce contravenea intereselor comunității, două categorii de pedepse: fie că comunitatea îl declară pe cel vinovat în afara legii – și atunci oricine îl putea omorî pentru că îndeplinea astfel voința comunității, fie, cu timpul, familia celui vinovat era obligată să achite familiei victime o sumă de bani, cu titlu de despăgubire sau amendă. Deoarece colectarea acestei amenzi de către un membru al vreuneia dintre familiile implicate, ar fi condus iremediabil la noi violențe, în acest scop a fost numită o persoană neutră, denumită ombudsman. În vechiul limbaj germanic, om-buds-man era cel care încasa

---

<sup>1</sup> Cristea M. Avocatul poporului. Legea și viața. Chișinău 2005. p. 20

amenda („om” - despre, „bud” - mesager care colecta - amenda)<sup>2</sup>. Conform aceleiași surse pentru a înțelege rolul și funcțiile inițiale ale ombudsman-ului suedez trebuie să reflectăm în ce împrejurări politice și legislative a fost creată această instituție. În urma bătăliei dintre Suedia și Rusia de la Poltava, în 1709, Suedia suferă înfrângerea și regele Suediei Charles al XII-lea s-a refugiat în Turcia. În Turcia, în 1713 el emite un ordin ce prevedea crearea unui nou organism, care urma să fie condus de cel mai înalt ombudsman al regelui. După prestigiosul ombudsman suedez Ulf Lundvik, regele s-ar fi inspirat din modelul instituției otomane a *quaid quat-ului*, care avea ca atribuție asigurarea respectării legii islamice de către toți subiecții cărora se adresa, inclusiv de către Sultan și de către demnitarii de stat. El avea rolul unui *chief justice*, adică al unui judecător special, care asigură respectarea legii islamice de către autorități. În acest scop, el soluționa plângerile celor lezați de o atitudine a autorității publice contrar legii. Regele creează astfel un nou funcționar, care să fie omul său de încredere și care să supravegheze modul în care funcționarii publici își îndeplinesc atribuțiile de serviciu și execută prevederile legale. El îndeplinește ordinele în numele „maiestății sale regale”, sens în care este numit inițial Hogsta Ombudsman. Din 1713, prin ordonanța Kansliordning, el dobândește denumirea de *Justitiekanzler*.

Întrucât activitatea judecătorească nu era separată de administrație, *Justitiekanzler* suedez avea aceleași atribuții de control atât asupra judecătorilor, cât și asupra funcționarilor publici. După moartea lui Charles al XII-lea, în 1718, a început să slăbească puterea regelui în favoarea parlamentului, care exercită *de facto*, întregă putere a regelui, preia și dreptul de a-l numi pe Cancelarul Justiției<sup>3</sup>.

De alt fel, instituția suedeză a Ombudsmanului este modelul original în materie, „cel mai puternic Ombudsman din lume”, care dispune de mijloace foarte eficiente de control asupra activității executive<sup>4</sup>. *Obudsmanul* ales de parlament în Suedia după includerea acestuia în Constituție în anul 1809, a fost considerat un mijloc foarte important de control parlamentar. Acesta era ales de Parlament și avea atribuții să supravegheze aplicarea legilor de către judecători și procurorii tribunalelor și, după caz, chiar să-i urmărească penal. De asemenea, prezenta rapoarte Parlamentului și apărea astfel ca un răspuns la întrebări la care se puneau

<sup>2</sup> Cârnaț T. Istoricul instituției ombudsman-ului. Revista Națională de drept. Chișinău 2001. p. 63.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 64.

<sup>4</sup> Vlad M. Ombudsman-ul în Dreptul comparat. Arad : Ed. Servo-Sat, 1998

de majoritatea oamenilor de stat asupra administratorilor și judecătorilor. Un astfel de control nu era asigurat de *ombudsmanul* subordonat regelui, pentru că, potrivit art. 36 al Constituției din anul 1809, funcționarii publici și judecătorii erau inamovibili și nu puteau fi destituiți de rege fără o cercetare prealabilă, nici promovați sau trecuți în alt post, fără acordul lor<sup>5</sup>. Conform prevederilor art. 53/1 din Constituția RM<sup>6</sup>, Avocatul Popoului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Prevederea constituțională, menționată este una de dată recentă, fiind inclusă în Constituție prin Legea nr.70 din 13.04.2017, în vigoare din 19.05.2017.

În același timp o serie de acte normative inclusiv cu caracter internațional cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, din 16.12.1966, Convenția internațională cu privire la drepturile copilului, din 20.11.1989, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, din 04.11.1950, dar și multe altele consfințesc în mod direct drepturile și libertățile fundamentale ale omului. La moment unul dintre instrumentele în vogă aplicat în peste 90 de țări în scopul asigurării și garantării acestor drepturi este instituția ombudsmanului. Iar întrebarea logică care apare în legătură cu instituția respectivă, este care a fost necesitatea acesteia or conform unei afirmații din literatura de specialitate *mașinăria guvernamentală este instituită pentru a proteja drepturile guvernanților asupra celor guvernați și nu invers, dar pentru limitarea puterii guvernanților s-au impus constituționalismul, statul de drept, controlul constituționalității legilor, autonomia locală*, afirmație care o considerăm perfect valabilă, inclusiv din motivul că la moment practic nu există domenii de reglementare în care respectarea drepturilor omului să nu constituie unul dintre principiile fundamentale. Cele menționate par să nu fie în folosul apariției instituției, creând oarecum senzația unei suprasaturații nu doar la nivel de reglementare ci și de organisme preocupate de drepturile omului. Din aceste considerente pentru a răspunde la întrebarea despre necesitățile care au adus la apariția ombudsmanului, v-om încerca să abordăm partea practică a problemei relevante în acest sens fiind prima parte a definitei enunțate mai sus dar și caracteristicile funcționarului în sensul larg al noțiunii ex-

<sup>5</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analelele Universității București. Editura All Beck. București 2004. p. 13.

<sup>6</sup> Aici și în continuare avem în vedere Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.

puse de către W.A. Robson, conform căruia viciile birocrăției (care este o consecință a activității funcționarului) sunt defectele cele mai obișnuite:

- complexul de superioritate al funcționarilor în raport de categoria funcției;
- indiferență aproape absolută față de opiniile sau interesele individuale ale cetățenilor:
- obsesie de a apăra și accepta cu supunere deciziile luate de conducătorii departamentului;
- un respect reverențios față de metodă sau de formă, fără a ține cont de buna sau rea lor funcționare sau de ce nedreptăți sau neregularități apar în fiecare caz;
- preocupare pentru sfera administrativă în care lucrează, uitând că face parte dintr-un tot care este guvernul națiunii;
- uitare totală a faptului că bunele relații între guvernanți și guvernați sunt caracteristica fundamentală a unui sistem democratic.<sup>7</sup>

Caracteristici cu care este greu să nu fii de acord, și care de altfel scot în evidență eterna problemă, în special a societății noastre ce constă în conviețuirea concomitentă a legilor bune cu realizarea lor defectuoasă. Problemă care a fost sesizată de către toate societățile și la care pe parcursul timpului în dependență de etapa de dezvoltare au fost propuse diferite soluții, mai mult sau mai puțin reușite, una dintre care este desigur și instituția ombudsmanului. Iar după cum observă autorul V. Boițova, realitatea societății contemporane este, că cetățeanul, ca niciodată, simte necesitatea protecției drepturilor sale de ilegalitățile și abuzurile administrației<sup>8</sup>. Astfel creșterea semnificativă a sarcinilor puterii legislative și implicit a administrației publice, datorită complexității din ce în ce mai accentuate a vieții economice și sociale de la nivelul, statelor lumii, face ca cetățenii, în fiecare moment să intre în contact cu diferitele autorități publice și structuri administrative, dar care nu întotdeauna se constituie într-o conlucrare facilă între aceștia. Ca atare, unii cetățeni își pierd încrederea în aceste structuri, alții se resemnează ori chiar manifestă dezinteres față de ele, devin scrupulos de procedurali și nu mai pot stabili relații normale cu autoritățile. În această perspectivă pot apare atât conflicte serioase, a căror mod de soluționare nu poate lăsa indiferente autoritățile respective cât și disfuncțiuni în planul relațiilor cetățean-autoritate, toate acestea datorate faptului că, cetățenii recunoscând totuși necesitatea unei

<sup>7</sup> Giner C. El defensor del Pueblo. Ed. Popular. Madrid 1986. p. 117.

<sup>8</sup> Бойцова В. Службы защиты прав человека и гражданина. Москва 1996. с. 331.



autorități administrative, au sentimentul de a fi subordonați acesteia. În acest context, numeroase țări au recunoscut că instituțiile tradiționale de protecție juridică a cetățenilor și control a autorităților administrației publice nu mai erau în măsură să rezolve aceste conflicte. În contextul celor menționate supra, pentru prima dată instituția ombudsmanului a apărut în Suedia și consfințită în Constituția din 1809 și de atunci funcționează fără întrerupere în această țară, ca instrument complementar pentru controlul executivului de către parlament.

După mai bine de un secol de la apariție, instituția s-a extins în mai mult de jumătate din țările lumii de pe toate continentele. Deși în terminologia științifică, denumirea instituției "Ombudsman" este aproape generalizată, sunt și țări care i-au dat denumiri proprii, precum: comisar parlamentar în Marea Britanic, apărător al poporului în Spania, mediator în Franța, protector al cetățeanului în Canada, delegat parlamentar al apărării în Germania, mediator public, procuror parlamentar etc. Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate, Ombudsman-ul este o persoană independentă (sau mai multe) numită de către parlament ori executiv pentru a apăra drepturile și libertățile cetățenești în raport cu autoritățile publice și în special cu cele executive. Este deci o persoană (sau mai multe) prin care parlamentul sau guvernul supraveghează administrația.

Instituția, care poate fi organizată la nivel național, provincial ori local, cunoaște două forme importante:

a) ombudsmanul cu competență generală care primește orice plângere a cetățenilor împotriva abuzurilor și nedreptăților administrației și în urma verificărilor solicită administrației intrarea în legalitate;

b) ombudsmanul cu competență specială, care controlează anumite servicii, precum controlul armatei, în Germania<sup>9</sup>.

Instituția ombudsmanului poate exista doar în limitele parlamentarismului și are menirea de a supraveghea o activitate bine determinată a organului de stat<sup>10</sup>. În esență, rolul ombudsmanului este de a supraveghea respectarea legii și a apăra drepturile și libertățile cetățenilor, drepturi care în literatura de specialitate fiind definite ca subiective le corespunde obligația corelativă a statului și a autorităților publice, în general a tuturor celorlalte subiecte de drept de a le respecta și de a nu le încălca<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. Bururești 1997. p. 8.

<sup>10</sup> Bambuleac I. Instituția ombudsmanului în Republica Moldova. Revista Națională de Drept. Nr. 6-7. Chișinău 2011. p. 24-26.

<sup>11</sup> Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. Bururești 1997. p. 180

## 2. Evoluția instituției ombudsmanului

Deși istoria nu cunoaște instituții identice cu instituția ombudsmanului contemporan, din cele mai vechi timpuri au existat funcționari cu atribuții asemănătoare. Majoritatea statelor la crearea Instituției ombudsmanului s-au bazat pe modelul Suediei. Constituția Suediei din 1809 era bazată pe separarea puterilor și garantarea drepturilor cetățeanului. Pentru ca să fie echilibrate atribuțiile regelui cu atribuțiile parlamentului, parlamentul a ales o persoană (funcționar) numit comisarul parlamentar special ombudsman, cu toate că după cum am menționat supra, prima apariție a ombudsmanului în Suedia datează cu anul 1766. Aceasta persoană avea atribuții pentru a garanta cetățenilor drepturile sale constituționale împotriva abuzurilor de putere de către stat.

Inițial în Suedia era numit un singur ombudsman, dar în prezent Riksdagul numește patru ombudsmani<sup>12</sup>. În Suedia instituția ombudsmanului a fost consfințită în legea fundamentală, o perioadă destul de îndelungată de timp după apariție instituția a rămas una izolată, până după primul război mondial, când aceasta s-a răspândit în multe țări, din aproape toate continentele, îmbrăcând diferite forme (atât la nivel național și regional, cât și la nivel local), dar care avea la bază modelul suedez, consfințită constituțional în anul 1809. Aceste țări, însă, nu copiază pur și simplu modelul, ci, realităților și necesităților sociale adaptându-le propriei ordini juridice, acesta căpătând nuanțe diferite de cel autentic, după cum urmează:

- Finlanda (1919 - mediator);
- Norvegia (1952- comitet național pentru apărarea națională);
- Danemarca. (1954- ombudsman pentru administrația Civilă și armată);
- R.F. Germania (1957 - wehrbeauftragter);
- Norvegia (1962 - mediator pentru administrația civilă);
- Marea Britanic (1967 - procuror de interes public, mediator);
- Elveția și Irlanda de Nord (1967 - mediator al orașului Zurich, respectiv mediator);
- Franța (1973 - mediator);
- Italia. Marea Britanie și R.F.Germania (1974 - apărător civil în provincia Liguria și Toscana; comisionar pentru administrația locală în Anglia, Țara Galilor și Scoția; Burgerbeauftragter în landul Renania-Westfa-

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 186.

lia);

- Portugalia (1975 - Provedor de Justiția);
- Lichtenstein (1976);
- Austria (1977 - triumvirat de mediatori);
- Irlanda (1980 - ombudsman);
- Spania (1981 - apărător public);
- Olanda (1982 - ombudsman național);
- Polonia (1987 - comisionar pentru protecția drepturilor civile);
- România (1991 - apărătorul poporului).

În țările din celelalte continente la fel poate fi găsit un mediator, de asemenea dotat cu largi competențe atât la nivelul statului cât și la nivel local, așa fiind în Australia, Noua Zeelandă, India, Israel, Canada, S.U.A., Porto Rico, Trinidad - Tobago, Guyana, Fidji, Tanzania și Zambia<sup>13</sup>. Răspândirea institutului ombudsmanului, este unul logic în contextul politicii mondiale de după cel de al doilea război mondial, de promovare și edificare a unor mecanisme naționale independente de protecție a drepturilor omului și de democratizare a societății. Este important că acest institut nu se află deasupra celorlalte organe de stat din domeniul protecției drepturilor omului, ci este un mecanism suplimentar (subsidiar), de protecție a drepturilor omului ce acționează în cadrul statului<sup>14</sup>.

Preluarea modelului suedez a dus la apariția mai multor asemănări decât deosebiri între instituțiile ombudsmanilor din statele nord europene, chiar dacă fiecare are un profil propriu. Multitudinea de asemănări se explică prin structurile constituționale și administrative asemănătoare ale acestor state și prin istoria uneori comună a lor<sup>15</sup>. Ombudsmanul finlandez, rămânând cel mai fidel modelului original suedez, dată fiind asemănarea dintre cele două țări, bazată pe puternice rațiuni istorice<sup>16</sup>. Revenind la cele menționate, deși enumerarea, este departe de a fi exhaustivă, se poate afirma că instituția cuprinde țări cu forme de stat și de guvernământ din cele mai diverse și cu structuri administrative și de dezvoltare diferite: în monarhii și în sisteme prezidențiale, în state federale și în cele unitare, în state industrializate ca și în țări pe cale de dezvoltare, în țări cu și fără jurisdicție administrativă dezvoltată.

<sup>13</sup> Giner C. Op. cit., p. 24.

<sup>14</sup> Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004. стр. 64.

<sup>15</sup> Iancu Gh. Locul și rolul ombudsmanului în sistemele constituționale europene. În: Revista română de drept umanitar nr. 2-3. București 1996. p. 30-34.

<sup>16</sup> Vlad M Op cit., p. 58.

Instituția, de sorginte suedeză, din oricare din aceste țări are o structură fundamentală uniformă, dar o organizare de detaliu diferită care îi permite singură de a se încorpora în diferite sisteme naționale. Luând ca bază cele menționate instituția ombudsmanului poate fi clasificată în:

- Ombudsman - parlamentar, care există în asemenea state precum: R.F. Germania (1982, într-unul din statele sale); Australia (1976, Parliamentary Commissioner și la nivel local, în șapte state din 1973); Austria (1977, Volksanwakshaft); Africa de Sud (1981, Bophuthastswana); Canada (1967 numai pe plan local în nouă provincii); Danemarca (1953); Spania (1978, Apărător al poporului); Fiji (1970); Finlanda (1919); Marea Britanie (1967); Scoția și Țara Galilor (1979); Guyana (1967); Olanda (1982); India (în patru din statele sale, începând din 1971); Italia (în 6 regiuni, după 1971); Israel (1971); Lichtenstein (1976); Mauritiu (1970); Noua Zeelandă (1962); Norvegia (1962); Portugalia (1974 - Apărătorul Dreptății); Suedia (1809, cu reformele din 1975); Sudan; Elveția (pentru orașul și cantonul Zurich, 1971 și respectiv în 1977); Trinidad Tobago (1976); Statele Unite ale Americii (din 1967, în mai multe state și în numeroase orașe) etc.

- Ombudsman - subordonat Guvernului sau puterii executive, funcționează în țări precum: Franța (1973, mediator și unul analog în orașul Paris, din 1977); Statele Unite ale Americii (în mai multe state și orașe); Ghana (1979); Filipine (1973) etc.

Pe de altă parte instituția s-a răspândit atât în state unitare, ca: Suedia, Finlanda, Danemarca, Norvegia, Noua Zeelandă, Marea Britanie, Israel, Franța, Irlanda, Italia, Austria, Portugalia, Spania, Zambia, Tanzania și altele. Cât și în state federale, cum ar fi: R.F. Germania, Canada (Alberta, New Brunswick, Quebec, Manitoba, New Scoția, Saskatchewan, Ontario, Terranova, British Columbia); India (Bihar, Maarashtra, Rajasthan, Ultra Pradesh); S.U.A. (Connecticut, Columbia, Florida, Hawaii, Georgia, Illinois, Iowa, New Mexico, Montana, North Carolina, Ohio, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Kentucky, Nebraska, New Jersey, Utah, Virginia, Virgin Islands); Australia (South Australia, Western Australia, Victoria, Queensland, South Gales și Tasmania).

După modul de desemnare deosebim țări în care numirea ombudsmanului are loc de către:

- a) legislativ cum ar fi spre exemplu: Suedia, Finlanda, Danemarca, Norvegia, R.F. Germania, Spania, S.U.A. (în Hawaii, Nebraska, Iowa);

b) de către legislativ, la propunerea executivului, cum ar fi spre exemplu Canada (Quebec);

c) invers de executiv, la propunerea legislativului, în asemenea țări precum: Noua Zeelandă, Israel, Canada (Alberta, Manitoba, New Brunswick);

d) de executiv, după consultarea prealabilă a membrilor legislativului, în așa țări precum: Insulele Fidji, insula Mauriciu

e) exclusiv de executive în așa țări precum : Australia occidentala, Ghana, Franța, Filipine etc.

Un al criteriu de clasificare pe care l-am menționat supra dar îl reiterăm pentru a întregi tabloul este cel al clasificării ombudsmanului după competență, criteriu în dependență de care deosebim:

a) ombudsmani cu competență generală;

b) ombudsmani specializați (în multe țări, în afară de instituția ombudsmanului cu competență generală, există și autorități specifice, cum ar fi cele pentru:

- protecția consumatorilor (în Suedia, Norvegia, Danemarca, S.U.A.);

- ocrotirea libertății presei și a informației (în Suedia, Marea Britanie, Olanda);

- protecția intimității (în R.F. Germania, Australia, Canada);

- controlul forțelor armate, și de securitate (în R.F. Germania, Israel, Australia, Canada, Marea Britanie, Norvegia);

- sferele educative (în Canada, S.U.A./Mexic);

- sferele impresariate (în S.U.A., Brazilia).

O categorie deosebită o reprezintă ombudsmanul universitar, aceștia fiind cunoscut în S.U.A, ca Apărător al drepturilor universitare (în Dayton, Ohio sunt stabiliți cinci Apărători ai Poporului în Centrul de Studii ale Drepturilor Cetățenești, Datorii și Responsabilități ale Studentului; la Princeton, New Jersey, Berkeley, California), iar în Mexic există Apărarea Drepturilor Universitare, care au ca principiu nemijlocirea, concentrarea, rapiditatea și un formalism moderat.

La fel în ultima vreme au apărut și ombudsmani de întreprindere. Amploarea răspândirii apărătorului în domeniul administrației publice a penetrat și chiar s-a extins și în sfera întreprinderilor private. În acest sens, după 1973, urmând exemplul Apărătorului Poporului suedez, compania din S.U.A., International Technology Group of Xerox Corp., a numit un Employee Relation Manager, care să se ocupe de plângerile formulate

de angajați cu privire la munca lor în întreprindere, prezentând rapoarte direct Președintelui care poate să revoce hotărârile luate, mediatorul are și funcția de a recomanda prin intermediul Președintelui schimbările ce apar necesare în politica companiei. Instituția a fost introdusă și în alte companii cum sunt: General Motors, Ford Motors Company, Ohio Bell și American Airline.

De asemenea, și în Brazilia, în 1985 s-a instituit într-o întreprindere multinațională Rhodia, Ombudsmanul, având ca titular chiar o femeie (Maria Lucia Galii), desemnata de către conducerea grupului pentru protecția consumatorului (PROCON)<sup>17</sup>. De altfel, conform altor autori, clasificarea institutului ombudsmanului în baza competențelor acestora poate avea loc în câteva grupe. La prima grupă se referă ombudsmanii, ce realizează controlul în privința organelor de stat ce aparțin diferitor ramuri ale puterii (Suedia, Finlanda, Polonia). La a doua grupă se referă ombudsmanii competențele cărora se răspândesc doar asupra executivului. La a treia grupă se referă ombudsmanii care nu doar controlează administrația de stat ci și organele nestatale<sup>18</sup>.

Clasificare care după cum putem observa, la fel se încadrează în criteriile menționate supra. Un aspect scos în evidență cu referire la fostul spațiu post-sovietic este, că, spre exemplu constituirea în Federația Rusă și Republica Uzbekistan, a avut loc nu în baza unei legi ci prin decretul președinților acestor țări. Această procedură fiind criticată de către OSCE, care a constatat că nu corespunde în măsură deplină, standardelor internaționale, în special principiilor de la Paris ale ONU, în care se menționează necesitatea instituirii institutului ombudsmanului în baza legii, act de o putere juridică mai superioară decât decretul<sup>19</sup>.

### ***3. Locul ombudsmanului în ramurile puterii de stat***

În exercițiul mandatului, Avocatul Poporului nu se supune Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, autorităților publice centrale și locale, și nici autorităților judecătorești. În activitatea sa Avocatul Poporului este independent și imparțial. Acesta nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ, conform prevederilor art. 59/1 din Constituție. El reprezintă simbolul unui stat democratic, apără

<sup>17</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 17.

<sup>18</sup> Башимов М. Op. cit., p. 65-66.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 65.

drepturile și libertățile omului. Pentru cetățean, Avocatul poporului trebuie să reprezinte acea persoană, la care se poate adresa ori de câte ori consideră că drepturile sale au fost afectate. Conform prevederilor art. 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției. Întrebarea la care ne propunem să găsim răspuns în continuare este în care dintre cele trei ramuri ale puterii de stat se regăsește instituția ombudsmanului. Continuând în același registru așa cum rezultă din prevederile art. 60 din Constituție - Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. De competența parlamentului ține așa conform prevederilor art. 66 din Constituție - controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție, dar și cercetarea și audierea oricăror chestiuni ce se referă la interesele societății. În altă ordine de idei guvernul conform art. 96 din Constituție - asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice, iar de competența Autorității judecătorești ține efectuarea justiției conform prevederilor art. 144 din Constituție.

Analiza sumară a normelor constituționale invocate, dar și trimiterea la cele ce se referă la avocatul poporului, din art. 59/1 din Constituție, rezultă că acesta este numit în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție, prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu respectarea procedurii stabilite de lege, care să prevadă audierea prealabilă a acestuia. Par să plaseze instituția mai aproape de puterea legislativă, dar situația este doar una aparentă, or pe de o parte chiar din prevederile constituționale menționate supra rezultă în mod cert independența Avocatului Poporului, iar pe de altă parte pe lângă acesta de competența Parlamentului ține nu doar numirea avocatului poporului dar și a altor actori importanți din stat cum ar fi membrii guvernului, judecătorii Curții Supreme de Justiție, reprezentanți în organele de autoadministrare a judecătorilor și a procurorilor, fapt care însă nu plasează instituțiile respective în subordinea legislativului. Procedura respectivă de numire și revocare în funcție a actorilor menționați fiind mai degrabă o modalitate de asigurare a independenței, decât o cale de subordonare instituțională. Conform unor opinii Ombudsmanul are rolul de a soluțio-

na plângerile care i se adresează de cetățeni, care pretind că drepturile acestora au fost încălcate de funcționarii sau autoritățile administrației publice<sup>20</sup>. Acesta este independent, nu se substituie autorităților publice, nu emite acte juridice investite cu forță obligatorie, nu este în măsură să investească cu sancțiuni juridice recomandările sale și desfășoară, în principiu o activitate de sesizare<sup>21</sup>.

La fel este considerată o instituție de drept public ce are ca scop protecția drepturilor și libertăților cetățeanului, în raporturile acestora cu autoritățile publice sau cu alte structuri<sup>22</sup>. Ținând cont de specificul activității Avocatului Poporului și misiunea sa, normele cu privire la statutul și rolul acestuia reflectate în Titlul II, Capitolul III al Constituției – după capitolul I „Drepturile, libertățile și îndatoririle Fundamentale” și respectiv capitolul II „Îndatoririle fundamentale”, putem deduce locul Avocatului poporului în sistemul de drept al Republicii Moldova. Totuși pentru a formula o concluzie categoric la acest subiect, ar fi necesară o privire retrospectivă asupra evoluției puterilor în stat să ne întoarcem în timp, în istoria doctrinelor filozofice, politice și juridice, și mai precis la teoria separației puterilor, excelent explicată și motivată de cel care, pe bună dreptate, este considerat părintele acesteia: Montesquieu<sup>23</sup>.

Recursul la această teorie este suficient de pertinent principiul separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească – este unul inerent pentru statele democratice. Întrebarea e dacă în stat avem trei puteri, atunci în care dintre ele situează instituția Avocatul Poporului. În puterea legislative-din moment ce Avocatul poporului este numit de către parlament și prezintă rapoarte acestuia; din puterea executive –odată ce avocatul poporului urmărește respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, drepturi și libertăți care nu pot fi încălcate cel puțin din perspectiva autorităților decât în procesul de aplicare a dreptului, sau din puterea judecătorească-aceasta deoarece în linii mari și avocatul poporului are ca scop repunerea în drepturi a persoanelor pretins a fi vătămate.

Răspunsul la întrebarea respectivă se prezintă a fi următorul Avocatul Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși este numit de

<sup>20</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 187.

<sup>21</sup> Draganu T. Drept constituțional și instituții politice: Tratat elementar. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1998. p. 350.

<sup>22</sup> Brânzan C. Avocatul Poporului o instituție la dispoziția cetățeanului. Editura Juridică. București 2004. p. 164.

<sup>23</sup> Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004. p. 107.



către aceasta (ca de altfel și o serie de alte organe aflate sub control parlamentar), este organizat și funcționează pe baza legii organice votate de Parlament și este supus controlului parlamentar. Fără îndoială, el se implică în activitatea de legiferare prin propuneri, rapoarte, prin intermediul controlului de constituționalitate, dar acestea nu pot motiva integrarea în puterea legiuitoare. Or în esență el contribuie la respectarea legilor și prin expertiza și activitatea desfășurată contribuie la adoptarea unor legi echitabile, activități care de altfel sunt desfășurate și de către alte organe. În același timp Avocatul Poporului nu participă la procesul legislativ-și deci nu putem susține că ar face parte din această ramură a puterii. În altă ordine de idei Avocatul Poporului nu poate fi integrat nici în puterea executivă. Răspunsul în acest sens vine chiar din Constituție, și anume includerea reglementărilor referitoare la Avocatul Poporului în Titlul II al Constituției, și nu în Titlul III (capitolele căruia se referă la autoritățile publice). Pe aceeași undă putem afirma fără îndoială că Avocatul Poporului nu face parte nici din puterea judecătorească, aceasta cuprinzând numai instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura. Esența puterii judecătorești este înfăptuirea justiției iar a Avocatului Poporului – deblocarea unor conflicte în principal prin medieri, sfaturi, recomandări.

Răspunsul la întrebarea despre locul Avocatului Poporului în sistemul de drept al Republicii Moldova poate fi găsit în echilibrul puterilor. Or după cum rezultă din Constituție – separația și echilibrul puterilor scot în evidență atât autonomia puterilor, cât și colaborarea lor, în caz contrar rezultatul ar fi blocajul administrației publice, fapt care nu doar că nu a fost urmărit dar este și contrar ideilor lui Montesquieu. Principiul separării puterilor presupunând, frâne și contraponderi, care fac ca mecanismul statal să funcționeze, în regimurile democratice în interesul cetățeanului.

Aceste frâne și contraponderi asigură atât suplețea sistemului statal, cât și viabilitatea și eficiența sa. Astfel, instituția Avocatului Poporului integrează în așa-numita teoria locomotivei cu aburi, implicând supape și procedee care fac ca mecanismul, chiar bine construit și articulat, să nu devină prea rigid, să nu explodeze. În cadrul acestor frâne și contraponderi, mecanisme care asigură suplețea funcțională, de rând cu instituția Avocatului Poporului se mai încadrează Curtea Constituțională, Curtea de Conturi<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Muraru I. Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice. Ed. C. H. Beck. București 2017. p. 144.

Răspuns care vine în unison cu opiniile exprimate în literatura de specialitate în care este menționat că ombudsmanul este independent față de toate celelalte autorități publice inclusiv față de Parlament, care îl numește și îl poate revoca înainte de expirarea mandatului<sup>25</sup>. În altă ordine de idei consacrarea constituțională a instituției Avocatului Poporului, răspunde cerințelor democratice actuale, permițându-se astfel accesul cetățenilor la o nouă modalitate legală, pentru exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale ale acestora, fără nici o îngrădire<sup>26</sup>. Pe raționamentele menționate se motivează rolul Avocatului Poporului, care nu decide, nu sancționează, ci destinde sistemul, protejând astfel atât omul, cât și buna funcționare a puterilor publice. În acest sens, aprecierile specialiștilor în domeniu se înscriu pe aceeași linie de gândire. Conform unor opinii ombudsmanul nu poate fi asimilat cu parlamentul sau cu judecătorul, deoarece:

- el poate sugera o modificare de lege, dar nu o votează;
- este independent de administrație pentru că nu este integrat în ierarhia administrativă;
- diferă de judecător pentru că el nu ia decizii.

El propune soluții care pot fi fondate pe bunul simț și pe justiție, ajutând interpretarea în stricta aplicare a legii. *„Ca organ chemat să ajute Parlamentul în îndeplinirea atribuției de control al administrației publice, Avocatului Poporului i se conferă prin lege un statut special, asemănător cu cel al parlamentarilor”*.

În concluzie putem afirma că, Avocatul Poporului este o entitate distinctă în sistemul democrației constituționale<sup>27</sup>. Recapitulând cele menționate supra am putea scoate în evidență caracteristicile specifice ale raporturilor Avocatului cu puterea legislativă, executivă și respectiv judecătorească. Astfel Raporturile Avocatului Poporului cu Parlamentul se caracterizează prin, numirea, stabilirea cadrului normativ relevant, audierea rapoartelor acestuia etc. Raporturile cu autoritățile administrației publice se caracterizează prin, dreptul de a recomanda acestora măsurile ce se cuvin pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice, de a reclama autorităților ierarhic superioare lipsa de reacție a celor somați să ia măsurile necesare. Trebuie observat că deși Avocatul Poporului conlucrează cu administrația publică, această conlucrare poate avea loc

<sup>25</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 188.

<sup>26</sup> Uglean Gh. Curs de drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Editura Sitech. Craiova 1998. p. 40.

<sup>27</sup> Muraru I. Op. cit., p. 109.

doar în favoarea omului (persoanei fizice), desigur în litera și spiritul a legii. Avocatul Poporului nu poate amenda funcționari sau autorități, nu poate dispune revocarea funcționarilor, nu-i poate acționa în judecată, deși mediat poate iniția asemenea acțiuni (solicitând urmărirea penală fie disciplinară a persoanelor culpabile, solicitând procurorului tragerea la răspunderea contravențională conform art. 320 CContr.<sup>28</sup>).

Raporturile Avocatului Poporului cu puterea judecătorească au specificul lor, determinat de faptul că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii, or în asemenea caz Recomandările Avocatului Poporului par să nu-și aibă locul. Singura implicare în sfera autorității judecătorești (sferă ce nu se identifică cu sfera puterii judecătorești) intervine în situațiile de birocrăție generate de afectarea procesului echitabil și soluționarea cauzelor într-un termen, rezonabil<sup>29</sup>. De altfel în literatura de specialitate pe bună dreptate este menționat că Ombudsmanul este o instituție cu caracteristici speciale, deoarece spre deosebire de celelalte trei autorități publice clasice- legislativă, executivă și judecătorească-ombudsmanii nu au putere de decizie. Puterile lor reale se bazează pe autoritatea lor morală. Ei se întemeiază, în principal, pe prestigiul lor.

Față de insuficiența sistemului de garanții jurisdicționale în materie de acțiune administrativă, s-a creat această autoritate publică, inițial legată de puterea legislativă, fără atribuții directe de acțiune politică, dar cu sarcina de a garanta legalitatea Activității administrației publice, cu scopul ca cetățenii să aibă o altă cale instituțională pentru apărarea intereselor lor.

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Bambuleac I. Instituția ombudsmanului în Republica Moldova. Revista Națională de Drept. Nr. 6-7. Chișinău 2011.
2. Brânzan C. Avocatul Poporului o instituție la dispoziția cetățeanului. Editura Juridică. București 2004.
3. Giner C. El defensor del Pueblo. Ed. Popular. Madrid 1986.
4. Cârnaț T. Istoricul instituției ombudsman-ului. Revista Națională de drept. Chișinău 2001.
5. Cristea M. Avocatul poporului. Legea și viața. Chișinău 2005.
6. Draganu T. Drept constituțional și instituții politice: Tratat ele-

<sup>28</sup> Aici și în continuare avem în vedere Codul Contravențional al Republicii Moldova. Adoptat prin Legea nr. nr. 218-XVI din 24.10.2008. Monitorul Oficial nr.3-6/15 din 16.01.2009.

<sup>29</sup> Muraru I. Op. cit., p. 110.

mentar. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1998.

7. Iancu Gh. Locul și rolul ombudsmanului în sistemele constituționale europene. În: Revista română de drept umanitar nr. 2-3. București 1996.

8. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analelele Universității București. Editura All Beck. București 2004.

9. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1997. p. 180.

10. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda c. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. București 1997.

11. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004.

12. Uglean Gh. Curs de drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Editura Sitech. Craiova 1998.

13. Vlad M. Ombudsman-ul în Dreptul comparat. Arad : Ed. Servo-Sat, 1998.

14. Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004.

15. Бойцова В. Службы защиты прав человека и гражданина. Москва 1996.

## **II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

1. Când și unde a apărut instituția ombudsmanului?
2. Care a fost rolul Suediei în apariția și dezvoltarea ombudsmanului?
3. Enumerați factorii obiectivi ce au determinat preluarea ombudsmanului în majoritatea statelor democratice?
4. Care au fost condițiile ce au determinat evoluția ombudsmanului?
5. Enumerați tipurile de ombudsmani cunoscuți la moment?
6. În care dintre ramurile puterii de stat se încadrează instituția ombudsmanului?

## **III. NOTE:**

---

---



## TEMA 2 NATURA JURIDICĂ A INSTITUȚIEI OMBUDSMANULUI

### 1. *Opinii doctrinare privind ombudsmanul*

Reiterând cele menționate anterior noțiunea de ombudsman în suedeză – “cel ce pledează pentru altul”, a fost adoptat de limbajul universal, este o instituție recunoscută de Constituție sau de o lege a organului legislativ competent acesteia, condusă de o persoană independentă, care răspunde de actele sale în fața Parlamentului, primește plângerile cetățenilor și sancționează din proprie inițiativă pentru a apăra legalitatea actelor juridice sau administrative, face recomandări ori sugestii și face publice informări anuale<sup>30</sup>.

Conform altei opinii noțiunea provine de la cuvântul suedez *ombud* care înseamnă mandat, procură, împuternicire<sup>31</sup>. Accepțiune care după noi mai bine caracterizează instituția. În literatura de specialitate, Ombudsman-ul este definit ca fiind o persoană independentă numită de către parlament ori executiv pentru a apăra drepturile și libertățile cetățenești în raport cu autoritățile publice și în special cu cele executive<sup>32</sup>. Este deci o persoană prin care parlamentul sau guvernul supraveghează administrația. La fel, pentru toate țările rămân importante toate formele de control asupra administrației. Dar, la ziua de azi nimeni nu poate, afirma, Alvaro Gil-Robles, că controlul judecătoresc și parlamentar, sunt capabile să asigure o protecție efectivă și pleneră a cetățeanului de acțiunile ilegale ale administrației de stat<sup>33</sup>.

Conform altor opinii cu care nu putem fi de acord rolul ombudsmanului în mecanismul statal constă în controlul balanței dintre pute-

<sup>30</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 40.

<sup>31</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 186.

<sup>32</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 8.

<sup>33</sup> Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией. В: Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004. стр. 63

rea legislativă și judecătorească<sup>34</sup>. Facem această afirmație deoarece pe de o parte autorul omite în afirmația sa principala ramură a puterii de stat spre care este focusată atenția ombudsmanului – cea executivă, iar pe de altă parte controlul ombudsmanului este orientat spre protecția drepturilor omului nu spre echilibrul dintre ramurile puterii de stat. Or, dacă am și admite o anumită contribuție a ombudsmanului în asigurarea echilibrului puterilor în stat, atunci numai în măsura în care aceasta reprezintă un efect al acțiunii de bază, și anume de a protejare a drepturilor și libertăților omului.

După cum am menționat anterior instituția, poate fi organizată la nivel național, provincial ori local și cunoaște două forme importante:

a) ombudsmanul cu competență generală care primește orice plângere a cetățenilor împotriva abuzurilor și nedreptăților administrației și în urma verificărilor solicită administrației intrarea în legalitate;

b) ombudsmanul cu competență specială, care controlează anumite servicii, precum controlul armatei, în Germania.

În esență, rolul ombudsmanului este de a supraveghea respectarea legii și a apăra drepturile și libertățile cetățenilor în toate țările în care există, fiind o instituție cu caracter special, înființată pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, Ombudsman-ul își concentrează întreaga activitate pe supravegherea respectării legilor și contracararea atitudinilor birocratice, abuzive, din activitatea autorităților publice, în special a celor cu caracter executiv. Ombudsman-ul nu este un organ care să se substituie altora, ci, alături de alte autorități publice, și în special de cele cu caracter executiv, sprijină respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, fiind astfel un protector al tuturor. În toate sistemele de drept, instituția "Ombudsman"-ului există în paralel cu alte mijloace de control la nivelul statului, precum recursul ierarhic, tribunalele administrative, tribunalele ordinare etc.

Eficiența instituției, în majoritatea statelor lumii în care funcționează, a depins de calitățile persoanei care a fost desemnată să ocupe funcția respectivă, de autoritatea și maniera de lucru a acesteia, de aprecierea și sprijinul opiniei publice și, nu în ultimul rând, de receptivitatea și sprijinul autorităților publice. Instituția "Ombudsman"-ului este o instituție democratică, independentă, a cărei implementare cere timp, cadru democratic, cultură, în special politico-juridică, solitudine și autorități

---

<sup>34</sup> Потынга А. Институт омбудсмана в системе защиты прав и свобод граждан. В: Закон и жизнь. № 12. Кишинёв 2002. с. 24.

dispușe a coopera și înlătura din activitatea lor orice greșeli sau abuzuri la adresa drepturilor și libertăților cetățenilor.

Cât privește încrederea cetățenilor în capacitatea Ombudsman-ului de a le apăra drepturile și libertățile, merită amintit doar că în Suedia, în primii 100 de ani de la creare, ombudsman-ul primea sub 100 de cereri anual, iar acum înregistrează circa 3500 de plângeri anual<sup>35</sup>. Calitatea persoanei care exercită funcția de ombudsman a fost remarcată și de către autorii Muraru I și Tănăsescu S., care au observat că eficiența instituției constă în calitățile persoanei care exercită funcție și în maniera ei de lucru<sup>36</sup>. Instituția autohtonă a Avocatului Poporului, a avut ca sursă de inspirație instituția de tradiție suedeză a "Ombudsman"-ului și instituțiile similare înființate după al doilea război mondial în numeroase țări de pe toate continentele, ca urmare a largii popularități a instituției suedeze a "Ombudsman"-ului. Conform prevederilor art. 59/1 din Constituție este prevăzut că Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Poate fi numit Avocat al Poporului persoana care se bucură de o reputație ireproșabilă, are înaltă competență profesională și activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului.

Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție, prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Pe durata mandatului, Avocatul Poporului este independent și imparțial. Acesta nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege organică. Denumirea de Avocat al Poporului, a fost aleasă de către legislative, ca fiind considerată în percepția generală ca persoana care îi apără pe cei nedreptățiți. Deși a avut mai multe denumiri la îndemână legiuitorul a optat pentru cea menționată deoarece spre exemplu denumirea de comisar parlamentar nu putea fi acceptată luând în considerație atitudinea generală față de trecutul totalitar; cea de procuror putând fi confundată cu funcția improprie a ombudsmanului-învinuirea; iar cea de mediator în limbajul uzual semnificând mai degrabă persoana-arbitru, decât persoana care pledează pentru altul. Cu toate că este numit de către legislative Avocatul Poporului nu se situează în cadrul vreunei autorități publice, poziția sa fiind independentă și

<sup>35</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 9.

<sup>36</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția IX, revizuită și completată. Editura Lumina Lex. București 2001. p. 461.



față de structura parlamentului, chiar dacă prezintă rapoarte organului deliberative, acestea reprezintă mai degrabă un instrument de atenționare și sensibilizare-platforma supremă din stat la care apelează ombudsmanul pentru a prezenta cele mai grave probleme în domeniul respectării drepturilor omului.

Conform unor opinii Avocatul Poporului contribuie la accentuarea trăsăturilor statului de drept, prin verificarea respectării legii în diversele compartimente ale administrației publice; la educarea și sprijinirea cetățenilor în recunoașterea drepturilor și intereselor lor și, prin aceasta, la stimularea societății civile; la înlăturarea unor practici și mentalități de natură totalitară, prin cultivarea unor relații de colaborare, sprijin și încredere reciprocă între autoritățile publice, în special între administrație și cetățeni. În același timp trebuie de luat în seamă că ombudsmanul:

- nu este legiuitor;
- nu poate aproba măsuri cu forță de lege;
- nu este organism de guvernare, capabil să ia decizii în politica țării;
- nu este avocat, cu competența de a apăra cetățenii în tribunale sau probleme personale.

Este un împuternicit al Parlamentului, cu autonomie deplină, însărcinat de legislativ cu controlul executivului în probleme referitoare exclusiv la administrația publică, fără a putea să le înlocuiască imediat sau să le modifice direct acțiunile. Consecință a acestor ambivalențe sunt concepțiile pe care le au despre ombudsman cetățenii din multe țări europene, care nu înțeleg poziția și rolul acestuia. Totuși, în lumea modernă de la sfârșitul secolului XX, ombudsmanul este un semn de identitate indiscutabil. Dacă admitem, totuși, existența unor state democratice care încă nu au statuat și introdus instituția ombudsman-ului, nu există însă state cu regim autoritar care să poată suporta în activitatea lor existența sau activitatea ombudsman-ului, al cărui scop fundamental este acela de a apăra cetățenii de abuzurile autorităților administrației publice, însăși natura regimului politic se opune unui asemenea mijloc de control cetățenesc împotriva statului atotputernic. Răspândirea lui rapidă în ultimele decenii este semnul reușitei acestei instituții, al întăririi credibilității administrației și justiției într-un stat democratic<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 43.

## **2. Modele legislative de reglementare a instituției ombudsmanului**

După cum am menționat deși pornit de la modelul suedez, și având același concept, instituția ombudsmanului a cunoscut în diferite țări în dependență de o serie de criterii diferite moduri de adaptare, fiind deosebit atât după modul de numire în funcție, și organul competent în această materie, continuând cu competența atribuită acestuia, modul de organizare a activității etc. Fiind determinată de creșterea semnificativă a sarcinilor puterii legislative și implicit a administrației publice, datorită complexității din ce în ce mai accentuate a vieții economice și sociale, cetățeanul intră în raport cu diferite autorități publice și structuri administrative, raport care nu întotdeauna satisface cerințele și așteptările cetățeanului. Cetățeanul intră în conflict cu autoritățile publice, își pierde încrederea în aceste structuri sau se resemnează, ori chiar manifestă dezinteres față de ele. În acest context, numeroase state au recunoscut, că instituțiile tradiționale de protecție juridică a cetățenilor și de control a autorităților administrației publice nu erau în măsură să mai rezolve aceste conflicte. Prin urmare, apare necesitate de a fi constituită o instituție independentă de orice putere publică din stat, care ar reprezenta interesele cetățenilor în raport cu autoritățile publice - mediator<sup>38</sup>.

În mod evident fiecare stat atribuind acestei instituții nu doar denumirea ci și caracteristicile sale specifice, în dependență de particularitățile sistemelor administrative propria. Pentru o privire de ansamblu asupra felului în care instituția ombudsmanului și-a găsit reglementarea în diferite state, ținem să reproducem diferite modele ale acestuia pornind desigur de la cel scandinav ca fiind cel care a dat naștere acestei instituții.

Astfel instituția suedeză - Ombudsmanul - modelul tuturor ombudsmanilor din întreaga lume, a rămas după cum am menționat supra în cadrul frontierelor scandinave în întreaga perioadă a secolului al XIX-lea. La peste un secol după creare, în forma sa inițială, în 1915 a fost înființat Militeombudsman a cărui misiune era de a supraveghea administrația militară. Ulterior, cele două forme, cea tradițională și respectiv Militeombusmanul, s-au contopit într-una singură, iar din 1976 mai apar încă pa-

<sup>38</sup> Bănărescu M. „Rolul și importanța cercetării științifice a instituției ombudsmanului în evoluția doctrine juridice.” Culegere Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a doctoranzilor și tinerilor cercetători. Vol. II. Ediția a VI-a, 12 aprilie 2012, Chișinău, p. 10.

tru ombudsmani specializați în domeniile următoare: - libertatea întreprinderii, consumatorului, presei și a egalității sexelor.

Finlanda, imediat după obținerea independenței sale. În Constituția din anul 1919, își stabilește și crearea ombudsmanului. În anul 1952, Norvegia, introduce în cadrul organizării sale judecătorești, modelul suedez al ombudsmanului militar. Danemarca, din anul 1953, își creează și ea ombudsmanul militar. Începând din anul 1957, când instituția ombudsmanului depășește frontierele țărilor scandinave, aceasta se extinde și în alte țări, state federale și unitare sau orașe, din întreaga lume, astfel încât se ajunge la o adevărată "Ombudsmanie". Și în Europa, instituția Ombudsmanului s-a integrat progresiv, la nivel național, statal ori local, sau cu atribuții numai într-un anumit domeniu de exemplu: armata, gestiunea municipală, închisori, minori, universități, etc<sup>39</sup>.

**Suedia.** În Suedia, apărarea drepturilor cetățeanului, în relațiile cu statul, este unul din aspectele fundamentale ale sistemului legislativ. Ombudsmanul este, în acest context, o garanție eficientă împotriva abuzurilor sistemului judiciar și administrației publice. Actualmente, în Suedia activează 4 Ombudsmani Parlamentari (numiți de Parlament - Riksdag), neutri politic, pentru o perioadă de 4 ani, care au ca principală atribuție supravegherea aplicării a corecte legilor și regulamentelor în cadrul activității publice. Orice persoană care consideră că i-au fost încălcate drepturile, prin aplicarea abuzivă a unui act normativ de către funcționarul abilitat să aplice acel act, se poate adresa cu o plângere scrisă în instituția Ombudsmanului Parlamentar. Ombudsmanul se poate sesiza și din oficiu, dacă constată o încălcare a dreptului individual. În afară de ombudsmanii desemnați de Parlament, în Suedia mai funcționează ombudsmanii desemnați de Guvern: Ombudsmanul pentru protecția consumatorilor, cel contra discriminării etnice, cel al copiilor, cel al publicului pe lângă presă și cel al persoanelor cu handicap, dar și cel pentru egalitatea șanselor. În ultimii ani, Parlamentul a adoptat o serie de amendamente la Actul Riksdag și la Actul cu Instrucțiuni pentru Ombudsmanii Parlamentari. Cel mai important amendament dă Parlamentului dreptul de a alege unul sau mai mulți Ombudsmani Delegați pentru mandate de doi ani, pe lângă cei patru Ombudsmani Parlamentari. În Capitolul 8 al Actului Riksdag (privitor la oficiali și corpuri reprezentative), se specifică faptul că în Riksdag vor fi incluși patru Ombudsmani Parlamentari, un Lider Parlamentar al Ombudsmanului și trei Ombudsmani Parlamentari. Liderul Parlamentar al

<sup>39</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.

Ombudsmanului va fi Director Administrativ al Biroului Ombudsmanilor și va hotărî asupra direcției principale a activităților acestuia. Alegerea Ombudsmanului Parlamentar Principal va fi coordonată separat, iar ceilalți Ombudsmani Parlamentari vor fi aleși individual. Un Ombudsman este ales pentru o perioadă care se întinde de la momentul alegerii sale, sau orice altă dată ulterioară stabilită de Riksdag, până la momentul unei noi alegeri, la o distanță de patru ani. Totuși, la cererea Comitetului privind Constituția, Riksdag îl poate elibera din funcție înainte de trecerea celor patru ani pe un Ombudsman care i-a înșelat încrederea. Dacă un Ombudsman se retrage înainte ca mandatul să îi expire, Riksdag va alege un succesor pentru un nou mandat de patru ani cât de repede posibil. Dacă un Ombudsman este împiedicat să își îndeplinească funcțiile pentru multă vreme datorită unei boli sau altor cauze, Riksdag va alege un înlocuitor pentru perioada cât un asemenea impediment este prezent.<sup>40</sup>

**Danemarca.** După 150 de ani de la crearea Ombudsmanului în Suedia, Danemarca își creiază instituția proprie, evident inspirată din cea suedeză. Danemarca aparține aceleiași tradiții constituționale nordice, scandinave. Ombudsmanul Parlamentar din această țară este consacrat în Articolul 55 din Constituția adoptată în 1953, conform prevederilor căreia, Folketing-ul (Parlamentul) va alege una sau două persoane care să nu fie membre ale Parlamentului, pentru a supraveghea activitatea administrației de stat, civile și militare. Pe lângă consacrarea constituțională, există și o Lege a Ombudsmanului, nr.473 din 12 iunie 1996, care prevede alegerea unui Ombudsman după fiecare scrutin general sau după oricare vacanță a postului. Această prevedere se aseamănă cu cea din legislația norvegiană.<sup>41</sup>

La 1 aprilie 1955 a fost numit în funcție primul ombudsman danez profesorul Stepfan Hurwitz, reales în mai multe rânduri, până în 1971, și care s-a retras din cauza vârstei, în această perioadă el a devenit un apostol propagator al virtuților instituției. Orice persoană, potrivit acestei legi poate înainta o reclamație împotriva activității miniștrilor, a funcționarilor și oricărei alte persoane care lucrează în serviciul statului. Competența ombudsmanului nu se extinde la activitatea judecătorilor și a tribunalelor. După investigarea cazului, din proprie inițiativă sau în virtutea dispozițiilor legale, ombudsmanul poate decide dacă autoritățile

<sup>40</sup> Ionuț Șt. Consecration of Ombudsman as a representative democratic institution in the european democratic States. Assoc. Prof., PhD, „Dunărea de Jos” University of Galați. Disponibil: <https://old.upm.ro/gidni3/GIDNI-03/Soc/Soc%2003%2064.pdf>.

<sup>41</sup> Ibidem.

sau funcționarii au comis greșeli sau neglijențe în îndeplinirea funcțiilor lor, poate cere tribunalelor începerea unei; investigații și poate informa Parlamentul chiar dacă este vorba despre un ministru. Desemnarea, competențele și obligațiile ombudsmanului danez, modul său de a acționa și de încetare a acțiunilor sunt cuprinse în normele legii privind "Ombudsmanul pentru Administrație Civilă și Militară"<sup>42</sup>.

**Germania.** Ca în toate statele considerate state de drept, organizarea judecătorească germană are o serie de măsuri pentru apărarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, în cazul în care acestea sunt încălcate de autoritățile publice atât federale cât și ale statelor (landuri). După reînființarea forțelor armate în anii '50, Germania a acordat o importanță specială controlului parlamentar. Pentru a se asigura ca valorile constituționale, care plasează ființa umană în centrul lor, se aplica în forțele armate, a fost adăugat Constituției germane articolul 45b. Acesta stipulează că: Un Comisar Parlamentar pentru Forțele Armate este numit în vederea protejării drepturilor fundamentale și sprijinirii Bundestag-ului în exercitarea supravegherii parlamentare a forțelor armate. Detaliile sunt reglementate printr-o lege federală. Legea privind Comisarul parlamentar pentru Forțele Armate stabilește cu claritate statutul acestuia în primul articol, afirmând că „În exercitarea controlului parlamentar, Comisarul își va îndeplini îndatoririle ca un organ auxiliar al Bundestag-ului"<sup>43</sup>. Aceste comisii sunt obligate să primească reclamațiile cetățenilor, pe care le pot respinge numai dacă sunt anonime sau nu expun o reclamație concretă. Pe de altă parte, inspirându-se din modelele suedeze și norvegiane, la 26 iunie 1975 se creează prin lege. Comisariatul Parlamentar Militar pentru apărarea drepturilor fundamentale și a principiilor de democrație internă pentru a asista Bundestag-ul în exercitarea controlului parlamentar cu privire la jurisdicția asupra forțelor armate, exclusiv a civililor care lucrează în serviciile militare. Poate interveni ca urmare a propunerilor Comisiei pentru Apărare a Bundestagului sau din proprie inițiativă.

Pot face recurs la Comisariatul parlamentar militar ofițerii și soldații care consideră că le-a fost încălcat un drept, fără ca împotriva lor să se poată lua măsuri disciplinare. Acesta, va analiza și va decide dacă motivele aduse în scris dovedesc încălcarea unui drept și va înainta petiția organismului corespunzător al forțelor armate, care va trebui să clarifice faptele sau să cerceteze deficiențele sau neregularitățile comise. De

<sup>42</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.

<sup>43</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf>.

asemenea, legea apărării datelor federale, aprobată în 1977 și intrată în vigoare la 1 ianuarie 1978 creează o Comisie Federală pentru apărarea datelor, care prin intermediul mijloacelor informatice, sunt culese din diferite agenții administrative. Spre deosebire de ombudsmanul militar, care depinde direct de Parlament, această comisie funcționează în cadrul Ministerului de Interne. În toate landurile s-au aprobat legi similare cu legea federală. Primul birou al unui ombudsman civil în Germania a fost creat în landul Renania-Palatinat în mai 1974, reclamațiile fiind primite direct de la cetățenii care au și acces direct la el prin telefon. Funcționarea sa este similară cu a celorlalți ombudsmani<sup>44</sup>.

**Marea Britanie.** În spațiul anglo-saxon Ombudsmanul este consacrat prin diferite legi, la nivel național și regional. Ombudsmanul Parlamentar și pentru Sănătate din Marea Britanie (Ombudsman) combină cele două roluri statutare ale Comisarului parlamentar pentru Administrație (Ombudsmanul Parlamentar) și Comisarul pentru sănătate din Anglia (Ombudsmanul Serviciului de sănătate), ale cărui competențe și atribuții sunt prevăzute în Legea Comisarului Parlamentar din 1967 și, respectiv, în Legea Comisarilor pentru Servicii de Sănătate din 1993. Rolul Ombudsmanului este de a analiza plângerile față de care departamentele guvernamentale sau o serie de alte organisme publice din Marea Britanie nu au acționat în mod corespunzător sau au oferit un serviciu slab. Relația dintre Ombudsman și Guvern este reglementată într-o Declarație de Responsabilități, care a fost convenită cu șeful Serviciului Public, precum și cu secretarii permanenți ai Trezoreriei, Departamentului de Sănătate și ai Ministerului Justiției. Ombudsmanul este numit de Regina, la recomandarea Primului-ministru, fiind independent față de Guvern și având responsabilități statutare și competențele de a raporta direct Parlamentului cazurile investigate. Numirea Ombudsmanului se realizează pentru o perioadă ferm stabilită, de 7 ani, diminuarea acesteia putând fi realizată în cazuri speciale, numai în urma unei rezoluții a celor două Camere ale Parlamentului (Camera Lorzilor și Camera Comunelor)<sup>45</sup>. Aprobarea ombudsmanului britanic a trebuit să depășească rezistențe puternice deoarece se considera că existența sa era incompatibilă cu conceptul de responsabilitatea administrativă. În ciuda raportului secției britanice a Comisiei Internaționale a Juriștilor, sub conducerea lui Sir John Whyate care din 1961 recomandase crearea unui organ de cercetare a plângerii-

<sup>44</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.

<sup>45</sup> Jianu Gr. Instituția Ombudsmanului la nivel European. Editura Institutul Român pentru Drepturile Omului. București 2013. p. 12.

lor referitoare la o proastă administrare a departamentelor guvernului. Guvernul conservator al lui Harold Mac Millan a respins în 1962 această propunere ca fiind contrară rezolvării rapide și eficiente a actelor administrative. Partidul Laburist și-a însușit ideea introducerii ombudsmanului în Regatul Unit sub sloganul "umanizarea administrației", iar în 1964 a prezentat un proiect de lege care a fost votat în 1967.

Comisarul Parlamentar numit de regină, este independent de Guvern și poate fi destituit numai printr-o moțiune a ambelor Camere parlamentare. În prezent, pe lângă Comisarul Parlamentar pentru administrație și servicii sanitare există și comisari pentru administrație locală în Anglia, Scoția și Țara Galilor. Irlanda de Nord are un sistem special de ombudsman. Comisarul Parlamentar va putea cerceta activitatea oricărui departament ministerial, dar nu se va putea amesteca în materie de politică internă sau externă și nici nu va putea interveni atunci când persoanele lezate au dreptul să facă recurs la tribunal.

Legea din 1967 i-a încredințat misiunea comisarului parlamentar de a cerceta plângerile pe care i le remite un membru al Comisiei Camerelor, căreia cetățenii trebuie să i se adreseze arătând că au fost prejudiciați de un departament ministerial într-o activitate administrativă. Au dreptul de a accede la toate documentele oficiale și obligația de a informa asupra rezultatelor sale pe parlamentarul care i-a prezentat plângerea. Anual trebuie să prezinte informări Parlamentului, pe lângă informările speciale pe care le prezintă trimestrial sau ori de câte ori consideră necesar, în fața unei comisii speciale a Camerei Comunelor. Dacă se consideră plângerea îndreptățită și departamentul ministerial în cauză nu a dat o soluție la plângere, ombudsmanul britanic poate sugera măsurile necesare soluționării problemei. Dacă departamentul îi respinge propunerile, va informa ambele camere asupra situației. În Marea Britanie există și o Comisie de Plângeri împotriva televiziunii, un Consiliu al Presei, Junta plângerilor contra Poliției și un Birou al companiilor de asigurări numit "Insurance Ombudsman Bureau"<sup>46</sup>.

**Franța.** Legea din 3 ianuarie 1973, modificată prin legea din 24 decembrie 1976 reglementa instituția mediatorului în Republica Franceză. Mediatorul are misiunea de a primi reclamațiile referitoare la relațiile cetățenilor cu administrația statului; a colectivităților publice teritoriale; a instituțiilor publice și a oricărui alt organism investit cu o misiune de serviciu public. Este numit pe o perioadă de 6 ani, irevocabilă și irepetabilă.

<sup>46</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.



bilă. Este numit prin decret al Consiliului de Miniștri. Are independență deplină și nu poate primi instrucțiuni de la nici o autoritate.

Orice persoană fizică ce consideră că un organism public nu a funcționat conform misiunii sale poate adresa o reclamație unui deputat sau senator, care o va transmite mediatorului. Când o reclamație pare a fi justificată, mediatorul poate solicita ministerului sau autorității competente toate documentele necesare cercetării; poate formula recomandările pe care le consideră necesare soluționării problemelor și prezenta propuneri pentru îmbunătățirea activității organismului respectiv<sup>47</sup>.

Consacrat în Constituția din 23 iulie 2008 și stabilit prin Lege organică și Legea ordinară din 29 martie 2011, instituția reunește sarcinile Ombudsmanului, Ombudsmanului pentru copii, ale Înaltei Autorități împotriva discriminării și pentru egalitate (HALDE) și Comisiei Naționale pentru Securitate etică (CNSA). Mediatorul Republicii (*Mediateur de la Republique*) este numit de Președintele Republicii, după avizul public al comisiei permanente competente a fiecărei Camere (Adunării Naționale și Senatului), pentru o perioadă de șase ani, fără posibilitatea de prelungire și non-revocabil. Președintele Republicii nu poate face o numire atunci când suma voturilor negative în fiecare comisie reprezintă cel puțin trei cincimi dintre voturile exprimate în cadrul celor două comisii. Funcția sa este incompatibilă cu cea de membru al Guvernului și cu cea de membru al Parlamentului. Celelalte incompatibilități sunt stabilite prin lege organică. Avocatul Poporului răspunde pentru activitatea sa în fața Președintelui Republicii și a Parlamentului<sup>48</sup>.

**Italia.** În pofida unor încercări, în Italia nu există încă un ombudsman național. Din anul 1974 au proliferat tipurile de Apărător Civic, cu rezultate mai mult sau mai puțin bune. Astfel, în 10 regiuni există ombudsmani: Toscana - 1974, Uiguria - 1974, Campania - 1978, Umbria - 1979, Lombardia - 1980, Latio - 1980, Friuli - Veneția Iulia - 1981, Apulia - 1981, Marcas - 1981, Piemonte - 1981. Întrucât primul ombudsman a fost creat în Toscana și a servit de model celorlalți îl vom prezenta pe acesta.

Apărătorul Civic Toscan este numit de Președintele regiunii la propunerea Consiliului Regional, pentru o perioadă de cinci ani. La cererea personală a cetățenilor garantează dezvoltarea normală a problemelor în fața administrației regionale și a organismelor care depind de ea, semnaland posibilele întârzieri și neregularități. Apărătorul Civic nu poate acți-

<sup>47</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>48</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/franta.pdf>.



ona din oficiu ci numai la solicitarea unei persoane particulare și numai în cazurile în care există o întârziere sau o neregulă. Pentru a provoca intervenția Apărătorului Civic, cetățeanul trebuie să fi cerut anterior, în scris, informații asupra situației cauzei, de la organele competente ale regiunii. Numai dacă în termen de 20 de zile nu a primit răspuns satisfăcător, se poate adresa Apărătorului Civic.

După primirea reclamației acesta stabilește un termen în care trebuie rezolvată problema <sup>49</sup>. Deși în această țară, nu există, momentan, nicio instituție generică de Ombudsman național, dar, prin Legea nr.112 din 12 iulie 2011, a fost înființat un Ombudsman pentru copii și adolescenți ca o instituție independentă (...) Ombudsmanul reprezintă o garanție pentru respectarea drepturilor cetățenilor, având rolul de a primi plângeri care nu au fost acceptate în primă instanță și care vizează institutia care furnizează un serviciu. Apărătorul civic a fost creat mai întâi în trei regiuni, pentru a se extinde apoi în aproape toate celelalte. Consacrarea lor rămâne una la nivel de lege. Baza legală a funcționării Ombudsmanului regional italian complică mult accesul cetățenilor la această instituție și îi scade considerabil capacitatea de a acționa pentru protecția drepturilor.<sup>50</sup>

**Portugalia.** Instituția Ombudsmanului în Portugalia a fost creată inițial în 1975 (prin Decretul-lege nr.212/75, din 21 aprilie) și apoi stabilită la nivel constituțional prin Constituția portugheză din 1976. În principiu, această instituție a fost creată în conformitate cu modelul scandinav al Ombudsmanului, în special în ceea ce privește sarcinile sale, garanțiile și sfera de acțiune, care cuprinde controlul activității administrative, legitimitatea parlamentară, independență în îndeplinirea atribuțiilor sale, competența de a face recomandări autorităților publice, în scopul de a preveni și remedia ilegalități sau nedreptăți, precum și activitate corespunzătoare de cooperare din partea organismelor publice și serviciilor <sup>51</sup>.

Prin art. I se decretează crearea funcției de Apărător al Dreptății, al cărei scop fundamental este de a asigura legalitatea administrației publice investigând plângerile formulate de cetățeni împotriva administrației și cântărind soluțiile adecvate. Acțiunile Apărătorului Dreptății se pot întâlni în toate sectoarele activității administrației, inclusiv ale autorităților locale și ale tuturor funcționarilor civili ai statului, ale serviciilor în-

<sup>49</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.

<sup>50</sup> Balahur D. Protecția europeană a drepturilor omului. Editura Universității Al. I. Cuza. Iași 2006. Disponibil: <https://docplayer.net/49803941-Universitatea-alexandru-ioan-cuza-iasi-centrul-de-studii-europene-protectia-europeana-a-drepturilor-omului.html>.

<sup>51</sup> Jianu Gr. Op. cit., p. 54.

treprinderilor publice și ale celorlalte persoane juridice de drept public. Ales de Parlament pentru o perioadă de 4 ani, este independent față de executiv și de parlament.

Fără a avea puterea directă de decizie, Apărătorul Dreptății are capacitatea de a semnaliza deficiențele legislative pe care le dovedește în exercițiul activității sale, deși nu poate răspunde și anula nici un act administrativ. Dreptul de a recurge la Apărătorul Dreptății este recunoscut tuturor persoanelor, chiar dacă au numai un interes indirect. În rest, organizarea serviciului și procedeele de acțiune ale Apărătorului Dreptății sunt similare cu cele ale celorlalți ombudsmani europeni<sup>52</sup>.

O reglementare foarte modernă privind instituție ombudsmanului există în Slovenia, care prin Legea privind ombudsmanul pentru drepturile omului a valorificat din plin prevederile art. 6 din Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitor la noțiunea de „proces echitabil”. Conform art. 24 din lege, ombudsmanul nu intervine în cazurile de pe rolul instanțelor sau în care se desfășoară alte proceduri legale, cu excepția celor în care există o întârziere nejustificată în desfășurarea procedurii sau există un abuz evident al autorității respective (administrative sau judecătorești)<sup>53</sup>.

### ***3. Ombudsmanul în Republica Moldova***

Avocatul Poporului – ombudsmanul, este o instituție destul de nouă în Republica Moldova, apariția datorându-se Legii nr. 52<sup>54</sup>, anterior la noi instituția fiind cunoscută sub denumirea de avocat parlamentar, activitatea căruia era reglementată prin Legea nr. 1349<sup>55</sup>. Așa cum este menționat în preambulul Legii cu privire la Avocatul Poporului scopul acesteia confirmă adeziunea la Declarația universală a drepturilor omului, la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, la alte acte juridice internaționale cu privire la drepturile omului și, în conformitate cu Statutul ONU, urmărește să stimuleze res-

<sup>52</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 31.

<sup>53</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 20.

<sup>54</sup> Aici și în continuare avem în vedere cu privire la Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). nr. 52, din 03.04.2014. Monitorul Oficial nr.110-114/278 din 09.05.2014.

<sup>55</sup> Aici și în continuare avem în vedere cu privire la Legea cu privire la avocații parlamentari. nr. 1349-XIII din 17.10.97. Monitorul Oficial al R.Moldova nr.82-83/671 din 11.12.1997.

pectarea drepturilor și libertăților omului, asigură apărarea drepturilor și libertăților tuturor persoanelor fizice pe teritoriul Republicii Moldova.

Este interesant că în preambulul Legii nr. 1349, se menționează doar Declarația universală a drepturilor omului, nu Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ceea ce este un indiciu clar că Republica Moldova nu doar se află într-un proces dinamic de asigurare a respectării drepturilor omului, dar că și suntem din punct de vedere practic la începutul acestui traseu.

Traseu pentru parcurgerea cu succes al căruia un rol primordial îi revine Avocatului Poporului-care în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 52, asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

Ceea ce iese în evidență din norma invocată este că Avocatul Poporului nu doar că este unul de competență generală, dar că și contribuie la respectarea drepturilor și libertăților omului de către toate autoritățile publice fără excepții, și nu doar ci și de către organizațiile și întreprinderile indiferent de tipul de proprietate și forma organizatorico-juridică, dar și de organizațiile comerciale și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Norma respectivă pare a fi conformă cu prevederile art. 59/1 alin (1) din Constituție, în conformitate cu care Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, fără careva limitări în dependență de sfera în care drepturile și libertățile omului ar putea fi încălcate. Căile de protecție a drepturilor și libertăților omului sunt prevăzute în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 52, din care rezultă că Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin:

- prevenirea încălcării acestora;
- prin monitorizarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național;
- prin raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național;
- prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului;
- prin colaborarea internațională în acest domeniu;
- prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanis-

melor de apărare a acestora,

- prin aplicarea procedeeleor reglementate de prezenta lege (la care ne vom opri în detaliu pe parcurs).

În același timp nu putem să nu observăm că deși Constituția se referă doar la Avocatul Poporului, Legea nr. 52, menționează și Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului, stipulând că acesta își exercită atribuțiile pentru asigurarea respectării drepturilor și a libertăților copilului și realizării, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. Astfel pe de o parte pare că Legea menționează un avocat specializate care nu se regăsește în constituție, iar pe de altă parte competența acestuia în domeniu este una mai restrânsă nu doar în dependență de titularul dreptului încălcat dar și de autorul încălcării, or în lege nu se menționează organizațiile și întreprinderile, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și nici organizațiile necomerciale. În același context pare că legiuitorul a îngustat cumva competența acestuia și față de autoritățile publice, or dacă pentru Avocatul poporului nu este făcută careva specificare legată de autoritățile publice, atunci pentru Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului, sunt menționate autoritățile publice centrale și locale. Elementul respectiv de tehnică legislative creând senzația de unei competențe mai largite a Avocatului Poporului și a unei competențe mai înguste a Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului. Conform unor opinii deși există deja mai bine de 15 ani, instituția națională a Ombudsmanilor, nu a reușit să se afirme în calitate de lider al sistemului național de apărare a drepturilor omului, nici în calitate de forță motrice în ceea ce privește în ceea ce privește încorporarea dimensiunii și priorității drepturilor omului în agenda dezvoltării naționale<sup>56</sup>.

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Balahur D. Protecția europeană a drepturilor omului. Editura Universității Al. I. Cuza. Iași 2006. Disponibil: <https://docplayer.net/49803941-Universitatea-alexandru-ioan-cuza-iasi-centrul-de-studii-europene-protectia-europeana-a-drepturilor-omului.html>.

2. Bănărescu M. „Rolul și importanța cercetării științifice a institu-

---

<sup>56</sup> Marian O. Cu privire la sistemului de promovare și garantare a statutului juridic al persoanei în Republica Moldova. В: Закон и жизнь №. 5. Chișinău 2014. p. 56.

ției ombudsmanului în evoluția doctrine juridice.” Culegere Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a doctoranzilor și tinerilor cercetători. Vol. II. Ediția a VI-a, 12 aprilie 2012, Chișinău.

3. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analele Universității București. Editura All Beck. București 2004.

4. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. Bururești 1997.

5. Ionuț Șt. Consecration of Ombudsman as a representative democratic institution in the european democratic States. Assoc. Prof., PhD, „Dunărea de Jos” University of Galați. Disponibil: <https://old.upm.ro/gid-ni3/GIDNI-03/Soc/Soc%2003%2064.pdf>.

6. Jianu Gr. Instituția Ombudsmanului la nivel European. Editura Institutul Român pentru Drepturile Omului. Bururești 2013.

7. Marian O. Cu privir la sistemului de promovare și garantare a statutului juridic al persoanei în Republica Moldova. В: Закон и жизнь нр. 5. Chișinău 2014.

8. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda c. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. Bururești 1997.

9. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constitutional și instituții politice. Ediția IX, revizuită și completată. Editura Lumina Lex. București 2001.

10. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией. В: Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004.

11. Потынга А. Институт омбудсмана в системе защиты прав и свобод граждан. В: Закон и жизнь нр. 12. Кишинёв 2002.

12 <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf>.

13. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/franta.pdf>.

## II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:

1. Ce este ombudsmanul?
2. Ce nu este ombudsmanul?
3. Ce reprezintă ombudsmanul în Republica Moldova?
4. Ce reprezintă ombudsmanul în Finlanda?
5. Ce reprezintă ombudsmanul în Germania?
6. Ce reprezintă ombudsmanul în Franța?



### TEMA 3

## APARIȚIA ȘI EVOLUȚIA OMBUDSMANULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### ***1. Premisele apariției și evoluția instituției ombudsmanului***

Cauza apariției ombudsmanului a fost una extrem de concretă, și anume exigența de a institui un organ de control special al regelui asupra autorităților publice, centrale și locale, care să aibă activitate permanentă<sup>57</sup>. Mai nou, conform opiniilor expuse în literatura de specialitate complexitatea tot mai mare a activității publice din societatea contemporană, intervenția organelor puterii publice în cele mai diverse domenii de activitate socială fac, totodată, necesară luarea unor măsuri de protecție contra abuzurilor de drept, a dominației aparatului birocratic, pentru protejarea drepturilor, libertăților și intereselor cetățeanului, a libertății sale de mișcare, creație, inițiativă, potrivit principiilor unui stat de drept<sup>58</sup>.

Concluzia, însă, care se desprinde din cele menționate este că apariția ombudsmanului a fost dictată de necesitatea protecției drepturilor omului, de eventualele abuzuri ce survin din partea administrației. Din nota informativă cu privire la introducerea în Constituția Republicii Moldova a art. 59/1 cu privire la Avocatul poporului rezultă că aceasta este rezultatul recomandării Comisiei de la Veneția (Compilația asupra instituției Ombudsmanului, decembrie 2011, CDL(2011)079), „Pentru a proteja independența instituției Ombudsmanului de fluctuația politică, ar fi de preferat de a garanta în Constituție existența acestei instituții și activitățile ei de bază”. Pentru sporirea rolului ombudsmanului și promovarea drepturilor omului este necesar ca acestea să fie mediatizate, de aceea se propune reglementarea constituțională a activității Avocatului Poporului.

Conform aceleiași note informative în proiectul Legii pentru completarea Constituției s-a recomandat utilizarea unor termeni generali, dat

<sup>57</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 11.

<sup>58</sup> Ceterchi I. Instituția ombudsmanului în Suedia. În: Studii de drept românesc. Editura Academiei Române. București 1991. p. 10.

fiind faptul că Constituția, fiind legea supremă a societății și a statului, trebuie să conțină doar dispoziții cu caracter general, prevederile cu caracter special fiind reglementate în legile organice. Astfel, pentru a avea o Constituție mai puțin supusă amendamentelor, se recomandă de a institui norme juridice cu un caracter constant pentru a nu fi influențate de modificările ce pot surveni în societate sau de conjunctura politică<sup>59</sup>. Alin. (2), al normei Constituționale reglementează condițiile necesare pentru a fi întrunite de către potențialii candidați, în funcția de Avocat al Poporului. Luând în considerare rolul și sarcinile Avocatului Poporului, este necesar să instituie criterii clare și rigide în vederea selectării unor persoane competente și profesioniste. Dat fiind faptul că independența, imparțialitatea și securitatea mandatului sunt elementele indispensabile pentru realizarea eficientă a activității de către Ombudsman, se consideră imperios ca reglementările cu privire la numirea și revocarea din funcție, în partea ce ține de numărul de voturi necesare pentru adoptarea unor astfel de decizii, să fie reflectate în proiectul Constituției.

În opiniei autorului Bașimov M., după destrămarea sistemului socialist statele CSI și cele Baltice, devenind membri plenipotențiar ai comunității mondiale, în constituțiile sale au proclamat omul valoarea socială supremă, au recunoscut teoria drepturilor naturale și au renunțat la prioritatea intereselor statului în raport cu persoana. Procesele de constituire a unei noi construcții constituționale, care au demarat în țările CSI și cele Baltice, solicitau perfecționarea vechilor și găsirea unor noi mecanisme de protecție a drepturilor omului. Institutul ombudsmanului a devenit pentru aceste state unul atrăgător. Ombudsmanul a obținut recunoașterea legală și publică în statele cu diferite forme de guvernământ din cauza problemelor unice cu care acestea se confruntau: necesitatea protecției drepturilor omului, dreptul la „o administrare bună”, căderea prestigiului autorităților, birocratizarea administrației etc<sup>60</sup>.

Diferit de prevederile art. 14 alin.(3) din Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), în conformitate cu care propunerea de revocare din funcție a Avocatului Poporului poate fi înaintată de cel puțin 20 de deputați, iar hotărârea privind revocarea din funcție se adoptă cu votul a 3/5 din deputații aleși în baza raportului comisiei parlamentare speciale, alcătuită din membri ai Comisiei dreptu-

<sup>59</sup>[http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2016/februarie/Nota\\_informativa\\_Lege\\_Constitutia\\_finala.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2016/februarie/Nota_informativa_Lege_Constitutia_finala.pdf). vizitat la 03.09.2020.

<sup>60</sup> Башимов М. Ор. cit., p. 63.



rile omului și relații interetnice și ai Comisiei juridice, numiri și imunități. În proiectul privind completarea Constituției, în alin.(7) art. 59/1 propune ca Avocatul Poporului să fie revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși și nu cu votul a 3/5 așa cum prevede actualmente Legea indicată. Această propunere a parvenit de la Oficiul Avocatului Poporului. Potrivit opiniei Oficiului, procedura de revocare instituită constituie un regres față de procedura prevăzută în Legea anterioară (art. 9 alin.(6) din Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie<sup>61</sup>. Totodată acest capitol merită o remarcă, or deși Constituția a instituit o garanție mai mare pentru stabilitatea în funcție a Avocatului Poporului, luând în considerație numărul de deputați care pot vota revocarea acesteia modificările de rigoare în legea nr. 52 așa și nu au fost efectuate. Mai mult deși formula constituțională a parvenit de la oficiul Avocatului Poporului, acesta cel puțin până la moment nu a făcut și demersurile necesare pentru modificarea corespunzătoare a cadrului legal. Aceasta deși în aceeași notă informativă se menționează că drept urmare a adoptării normei constituționale, va fi necesară modificarea alin.(3) art. 14 din Legea nr. 52, în partea ce ține de numărul de voturi necesare pentru revocarea din funcție a avocatului poporului.

Cadrul legal care reglementează la moment instituția Avocatului Poporului pe lângă norma constituțională menționată mai este compus din Legea nr. 52, dar și din Regulamentul de organizare și funcționare la oficiului Avocatului Poporului<sup>62</sup>. Anterior acestor acte normative domeniul fiind reglementat de Legea nr. 1349. Cu toate Avocatul Poporului este o instituție apărută recent în țara noastră, aceasta nu înseamnă că anterior domeniul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului nu era în atenția statului, or anume acestea au constituit unul dintre imboldurile ce au determinat despărțirea Republicii Moldova de trecutul totalitar, și încercarea de a construi un stat democratic.

În această ordine de idei credem că Avocatului Poporului, sau Avocatul Parlamentar, așa cum s-a denumit anterior de fapt a preluat o parte din atribuțiile procurorului numite în literatura de specialitate dar în special în limbajul profesional-supraveghere generală. Un argument în acest sens fiind prevederile Legii 902 din data de 29.01.1992, cu pri-

<sup>61</sup>[http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2016/februarie/Nota\\_informativa\\_Lege\\_Constitutia\\_finala.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2016/februarie/Nota_informativa_Lege_Constitutia_finala.pdf). vizitat la 03.09.2020.

<sup>62</sup> Aici și mai departe avem în vedere Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, adoptat prin Legea nr. 164 din 31.07.2015. Monitorul Oficial nr.267-273/504 din 02.10.2015.

vire la Procuratură din art. 1 al căreia rezultă că Procurorul General și procurorii subordonați acestuia exercită în conformitate cu Constituția supravegherea executării exacte și uniforme a legilor de către organele administrației publice, persoanele juridice și fizice și asociațiile lor. Procuratura apără legalitatea, drepturile și libertățile cetățenilor, contribuie la îndeplinirea justiției în condițiile legii. Prin activitatea sa Procuratura contribuie la asigurarea supremației legii, executarea ei exactă și uniformă în scopul consolidării legalității și apărării drepturilor și libertăților cetățenilor. Procuratura își exercită atribuțiile ca organ autonom în sistemul organelor judecătorești.

Desigur dat fiind specificul activității procurorului și competența funcțională ale acestuia pare a fi logică trecerea a unei părți din atribuțiile acestuia în special legate de drepturile și libertățile omului în competența unei instituții special formate în acest sens-Avocatul Poporului. Or este greu cel puțin pentru cetățean să înțeleagă cum drepturile și libertățile sale pot fi protejate de către cel care este principalul actor în implementarea politicii penale ale statului, cel care de fapt reprezintă învinuirea în cadrul procesului penal, proces care de regulă are cele mai mari intruziuni în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Iată de ce la moment procuratura nu mai supraveghează executarea exactă și uniformă a legilor de către organele administrației publice, persoanele juridice și fizice și asociațiile lor, ci este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la îndeplinirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin *intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege*.

Deși pare a fi salutară preluarea competențelor legate de drepturile și libertățile omului de către Avocatul Poporului, este greu de apreciat la moment rentabilitatea prin care a fost efectuat acest transfer de competență, dar și impactul transferului respective. Cert fiind faptul că instrumentarul de care dispune procurorul în exercitarea atribuțiilor sale este net superior celui cu care este înzestrat Avocatul Poporului. Confuzia dintre aceste instituții fiind sesizată și de către unii autori, mai ales cu privire la instituția ombudsmanului din Suedia și Finlanda. Aceștia observă, că, potrivit art. 110 din Constituția Suediei, Cancelarul justiției și ombudsmanul au dreptul de a pune sub acuzare un judecător pentru o conduită ilegală. Aceștia pot urmări penal sau pot da dispoziții de punere sub acuzare și în alte cazuri, care intră în competența lor generală de su-

praveghere a legalității. Sunt exceptați de la control și supraveghere doar Parlamentul, Președintele republicii, miniștrii și Consiliul de Miniștri, dar ombudsmanul poate adresa observații și avertismente miniștrilor sau Consiliului de Miniștri. Dacă nu se ține cont de avertisment, ombudsmanul poate cere Parlamentului punerea lor sub acuzare.

În Finlanda există o oarecare confuzie în ce privește competențele și atribuțiile celor două instituții, chiar față de justiție și Ministerul Public<sup>63</sup>. În acest sens fiind relevantă și opinia autorului T. Cârnaț, cu referire la mijloacele de reacționare ale ombudsmanului, care consideră că în țările în care ombudsmanul are statut de procuror (acuzator public), acesta poate intenta proces penal sau disciplinar împotriva unui funcționar public pentru săvârșirea unor fapte de serviciu ilegale<sup>64</sup>.

## ***2. Avocatul Poporului în sistemul de drept la Republicii Moldova***

Locul pe care îl ocupă instituția Avocatului Poporului în sistemul de drept al Republicii Moldova prezintă interes nu doar din perspectiva unei înțelegeri mai adecvate a esenței acesteia ci este importantă și din perspectiva randamentului activității Avocatului Poporului consolidarea procesului de comunicare/ colaborare cu autoritățile publice, având în vedere că activitatea primului este destinată favorizării echilibrului între autoritățile publice și societate. Eficacitatea instituției ombudsmanului este determinată de aceia că Parlamentul, instanțele de judecată în activitatea lor nu de fiecare dată pot observa fiecare ilegalitate, neatenție fie comportament grosolan din partea autorităților față de cetățeni, dar ombudsmanul se clarifică în fiecare caz concret<sup>65</sup>.

Analiza legilor fundamentale din alte state denotă existența reglementărilor diferite în materia organizării activității ombudsmanului. Unele din ele, precum Constituția Federației Ruse conține în art. 103 lit.d) o normă de trimitere, în care se prevede că responsabilul pentru drepturile omului activează în conformitate cu legea federală. Alte Constituții: a Ungariei (art.32/B), Poloniei (art.208- 212), României (art.58-60), Austriei (art. 148a-148j), Finlandei (art.38, 48, 101, 109-117), conțin prevederi de ordin general, care definesc activitatea specifică a ombuds-

<sup>63</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 19.

<sup>64</sup> Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. În: Revista Națională de drept nr. 1. Chișinău 2002. p. 41.

<sup>65</sup> Потынга А. Op. cit., p. 24.

manului. Sub aspect comparat, alături de conținutul variat al normelor cu privire la ombudsman din Constituțiile statelor indicate mai sus, este apreciată diferit și amplasarea prevederilor ce țin de Avocatul Poporului în cadrul constituțional. Astfel, în Constituția Ungariei, capitolul V, care reglementează procedura de numire a ombudsmanului pentru drepturile civile și a ombudsmanului pentru drepturile minorităților naționale și grupurilor etnice, este poziționat în secțiunea autorităților publice, după Curtea Constituțională. Similar, Ungaria, a inclus Capitolul VII „Consiliul Ombudsmanilor”, după capitolul destinat garanțiilor constituționale și administrative, care găzduiește regulile de organizare a activității Curții Administrative și Curții Constituționale. În Constituția Poloniei, prevederi privind organizarea activității Comisarului pentru drepturile omului se regăsesc în Capitolul IX „Organele de control a statului și de apărare a drepturilor omului” alături de Curtea de Conturi și Consiliul Național de Radiodifuziune și Televiziune. România a rezervat Capitolul IV din titlul II al Constituției intitulat „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” normelor cu privire la organizarea și funcționarea instituției avocatului poporului, în timp ce Constituția Finlandei reglementează mai vast activitatea ombudsmanului parlamentar, norme cu privire la acesta regăsindu-se atât în Capitolul 4 - Activitatea parlamentară, cât și în Capitolul 10- Supravegherea legalității.

Modul de reglementare a activității ombudsmanului, dar în special locul pe care el îl ocupă în sistemul organelor publice depinde de specificul fiecărei țări, tradițiile și necesitățile sociale de moment, dar nu și în ultimul rând de cultura juridică a societății. Or nici un stat nu-și poate permite luxul de cheltuire irațională a banilor contribuabililor, eficiența sau dimpotrivă ineficiența organelor administrației publice în acest sens fiind primordială. Iată de ce identificarea locului pe care îl ocupă Avocatul poporului în sistemul de drept al Republicii Moldova este unul destul de sensibil din mai multe puncte de vedere. Or dincolo de faptul că instituția ombudsmanului reprezintă după cum am menționat anterior un indiciu inerent statului democratic, răspândirea acestui instrument inclusiv în mediul privat, care este mult mai rațional în eficiența gestionării resurselor financiare denotă importanța ombudsmanului în special în calitate de supapă ce ar dezamorsa pericolul exploziei anumitor sisteme sociale.

Conform unor opinii exprimate în literatura de specialitate caracteristicile esențiale ale ombudsmanului, sunt:

- Instituția este creată printr-un act al puterilor (autorităților) sta-

tului sau ale regiunii;

- Comisia este creată de Parlament, sau în unele cazuri de Guvern, pentru apărarea drepturilor fundamentale;

- Are misiunea de a supraveghea activitatea administrațiilor publice;

- Are sarcina de a inspecta, demasca, de a recomanda și a da publicității rezultatele cercetărilor sale.

Consecințele acestor caracteristici sunt funcțiile pe care trebuie să le dezvolte și să le exercite, și anume;

- funcția de supraveghere a respectării drepturilor fundamentale și a legalității;

- funcția de cercetare și de control a administrației publice;

- funcția de mediere sau de sugerare a unor noi măsuri legale;

- funcția de sancționare sau de penalizare a autorităților care îngreunează activitatea.

Toate aceste prerogative dau imaginea unei instituții care se constituie într-o garanție proprie statului de drept, care se adaugă altora (contenciosul administrativ sau cel constituțional) cu unicul scop de a asigura cetățeanul împotriva abuzurilor statului.

În același timp ombudsmanul nu este:

- legiuitor;

- nu poate aproba măsuri cu forță de lege;

- organism de guvernare, capabil să ia decizii în politica țării;

- avocat, cu competența de a apăra cetățenii în tribunale sau probleme personale (aspect față de care avem anumite rezerve reieșind din contextul normative al Republicii Moldova)<sup>66</sup>.

Contrapunând caracteristicile și funcțiile expuse cu prevederile legale în domeniu, începând cu cele constituționale și continuând cu prevederile Legii 52, regulamentului de organizare a activității oficiului ombudsmanului, dar și a cadrului normativ conex putem constata că Avocatul Poporului în Republica Moldova dispune de toate caracteristicile normative proprii acestei instituții, iar atribuțiile oferite de cadrul normativ actual sunt unele suficiente pentru ai asigura deplina realizare a funcțiilor. Astfel, Avocatul Poporului este un împuternicit al Parlamentului, cu autonomie deplină, însărcinat de legislativ cu controlul în probleme referitoare asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, fără a putea să înlocuiască imediat sau să modifice direct acțiunile subiecților vizați.

<sup>66</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 40.

**I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. În: Revista națională de drept nr. 1. Chișinău 2002.
2. Ceterchi I. Instituția ombudsmanului în Suedia. În: Studii de drept românesc. Editura Academiei Române. București 1991.
3. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analelele Universității București. Editura All Beck. București 2004.
4. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda c. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. Bururești 1997.
5. Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004.
6. Потынга А. Институт омбудсмана в системе защиты прав и свобод граждан. В: Закон и жизнь нр. 12. Кишинёв 2002.
7. [http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2016/februarie/Nota\\_informativa\\_Lege\\_Constitutia\\_finala.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2016/februarie/Nota_informativa_Lege_Constitutia_finala.pdf).
8. [http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2016/februarie/Nota\\_informativa\\_Lege\\_Constitutia\\_finala.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2016/februarie/Nota_informativa_Lege_Constitutia_finala.pdf).

**II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

1. Condițiile apariției instituției ombudsmanului în Republica Moldova?
2. Cum a evoluat instituția ombudsmanului în Republica Moldova?
3. Starea actuală a ombudsmanului în Republica Moldova?
4. Răspunde oare ombudsmanul necesităților pentru care a fost concepută instituția?
5. Ce modificări normative considerați că ar îmbunătăți prestația ombudsmanului?
6. Cum apreciați structura organizatorică a instituției ombudsmanului și integrarea acesteia în sistemul național al organelor de ocrotire a drepturilor omului?



## TEMA 4 STATUTUL AVOCATULUI POPORULUI

### ***1. Avocatul Poporului și Oficiul Avocatului Poporului***

Pentru elucidarea temei am considerat necesar clarificarea pentru început a unor noțiuni, esențiale legate de instituția Avocatului Poporului. Astfel așa după cum rezultă din cadrul normativ actual, putem observa că de fapt legiuitorul operează cu trei noțiuni care se referă la Avocatul Poporului, și anume:

- Avocatul Poporului
- Avocatul Poporului pentru drepturile copilului
- Oficiul Avocatului Poporului.

Noțiuni care ridică mai multe semne de întrebare, legate de sensul acestor noțiuni, interferența dintre ele, deosebirile specifice etc. Conform unei analize în scopul de a superviza administrația publică, toți Ombudsmanii dispun de un aparat propriu. Acesta nu poate fi nici atât de mic încât să nu le garanteze independența și autoritatea nici atât de mare încât să cadă și el pradă birocrăției. Echipele ombudsman sunt formate, de regulă, din:

- un ombudsman sau comisar parlamentar titular;
- doi asistenți sau adjuncți împuterniciți să-l înlocuiască în caz de absență sau de boală;
- echipă de 10-20 asesori sau funcționari, tehnicieni și specialiști în materie;
- echipă corespunzătoare numeric de funcționari administrativi și subalterni.

O echipă numără în general între 20 și 100 persoane<sup>67</sup>.

Bugetul este cuprins în bugetul statului și în majoritatea cazurilor reprezintă o parte a bugetului Parlamentului. Ombudsman-ul este ales de Parlament pentru o perioadă determinată, are imunitate ca și sena-

---

<sup>67</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 48.



torii ori deputații. Pentru asigurarea independenței sale, funcția sa este incompatibilă cu alte activități de tip politic, administrativ sau de comerț. Prin legi se reglementează posibilitatea realegerii, competențele și se prevăd sancțiunile pe care le poate impune funcționarilor, fiind circumscrise totodată și relațiile ombudsmanului cu alte autorități ale statului. Ombudsmanul este tratat cu toată considerația și respectul ce se cuvin unui înalt funcționar al statului, iar personalul de care dispune este alcătuit din salariați de înaltă calificare, onestitate și moralitate. Raportând opiniile expuse în literatura de specialitate la cadrul normativ autohton putem constata că Constituția Republicii Moldova operează doar cu noțiunea de Avocat al Poporului fără a face trimiteri la noțiunea de oficiu al Avocatului poporului și respectiv Avocat al Poporului pentru drepturile copilului. În același timp conform alin (8) art. 59/1 din Constituție putem observa că modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege organică. Procedeu utilizat de către legiuitor fiind unul logic din moment ce legea fundamentală nu poate abunda de reglementări de detaliu.

Din conținutul legii nr. 52, putem observa că această se referă deja la toate noțiunile menționate de mai sus. Astfel din conținutul art. 1 alin. (1) al Legii nr. 52 rezultă că Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (în continuare – *Avocatul Poporului*) asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. În același timp art. 1 alin. (3) din Legea nr. 52, prevede că Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului își exercită atribuțiile pentru asigurarea respectării drepturilor și a libertăților copilului și realizării, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului.

Iar art. 1 alin. (4) din legea menționată prevede că activitatea Avocatului Poporului și a funcționarilor care activează sub autoritatea sa are caracter public. Analiza textelor de lege invocate scot în evidență pe de o parte prezența unui Avocat al poporului specializat pentru protecția drepturilor copilului, la care nu se referă Constituția. Mai mult norma constituțională nici măcar nu sugerează posibilitatea instituirii unor ombudsmani specializați, și atunci apare întrebarea fie Avocatul Poporului

pentru drepturile copilului este mai puțin important din punct de vedere al valorilor ocrotite, fie este vorba de același Avocat al Poporului dar cu un domeniu de activitate mai special dat fiind importanța valorilor sociale ocrotite. În același context din prevederile art. alin (1) Legea nr. 52, rezultă că Parlamentul numește doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt, dintre care unul este specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului, or în această situație, data fiind autonomia ambilor Avocați ai Poporului, și totodată activitatea lor în cadrul unui singur oficiu, din regulamentul de funcționare al căruia rezultă că este compus inclusiv din Avocatul Poporului și din Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, iar din Legea nr. 52 art. 34, rezultă că Oficiul Avocatului Poporului este subordonat Avocatului Poporului, în coroborare cu prevederile la care ne vom referi în continuare și din care rezultă că Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este asistat de anumite structuri ale Oficiului, am putea ajunge la concluzia că autonomia unui Ombudsman față de celălalt poartă mai mult un caracter declarativ. Relevantă în acest sens fiind abordarea legiuitorului Român care în Constituție spre exemplu se referă inclusiv la adjuncții Avocatului Poporului, astfel conform prevederilor art. 58 din Constituția României - Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate. În consecință fiind sub prevederile Constituției fiind nu doar Avocatul Poporului și adjuncții săi ci și posibilitatea specializării ultimilor pe domenii de activitate. Atât din conținutul Legii nr. 52 cât și din prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului rezultă că totuși este vorba de două entități distincte, cea ce ar impune o remediere a deficiențelor enunțate. Pe de altă parte așa cum rezultă din prevederile alin. (4) art. 1 al Legii nr. 52, Avocatul Poporului are și un aparat de funcționari care activează sub autoritatea sa (atenție nu și sub activitatea Avocatului pentru drepturile copilului). Iar conform prevederilor art. 34 din același act normativ-oficiul Avocatului Poporului este subordonat Avocatului Poporului și acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale.

Oficiul are statut de persoană juridică, dispune de ștampilă și formulare cu denumirea acestuia și cu imaginea Stemei de Stat. Regulamentul de organizare și funcționare al Oficiului se aprobă de către Parlament. În scopul acordării asistenței consultative Avocatului Poporului, în cadrul

Oficiului pot fi angajați experți cu experiență în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului și în alte domenii conexe sau pot fi create consilii de experți.

Iar din prevederile art. 17 alin. (6) Legea nr. 52, în activitatea sa, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, care așa cum rezultă din lege nu activează sub autoritatea sa. La fel în activitatea sa, Consiliul pentru prevenirea torturii este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului, conform art. 31 alin. (9) din Legea nr. 52. Cadrul normative invocat ne duce spre concluzia că Oficiul Avocatului Poporului deși scoate în evidență diferența de abordare dintre acesta și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, de fapt reprezintă o structură organizatorică, ce activează sub autoritatea și pe lângă Avocatul Poporului pentru ai acorda asistență. În același timp nu putem să nu observăm că conform Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului - Oficiul Avocatului Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă organizațional, funcțional, operațional și financiar față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană fizică, inclusiv cu funcție de răspundere de orice nivel, și este format din Avocatul Poporului și adjuncții săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, Secretarul general și personalul Oficiului. Întrebarea care apare ce este totuși oficiu o entitate subordonată Avocatului Poporului, sau o structură din care acesta face parte. Deși răspunsul la această întrebare pare a fi sugerat în continuare de către același act normativ care stipulează că Oficiul este subordonat Avocatului Poporului și îi acordă asistență, felul în care este reglementat statutul oficiului lasă loc de interpretări.

În concluzie așa cum rezultă din cadrul normative relevant Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului reprezintă entități separate, primul fiind ombudsman cu competență general iar cel de al doilea cu competență special, iar Oficiul avocatului Poporului este o structură organizațională destinată să faciliteze activitatea ombudsmanului în ambele sale variante. Cu toate că ne vom opri mai amănunțit în continuare nu putem să nu atragem atenția asupra faptului că cadrul normativ actual, pare a plasa Avocatul Poporului separat de oficiul acestuia, care pare doar să-i acorde asistență. Aceasta deși nu doar că conform prevederilor constituționale este vorba de instituția Avocatului Poporu-

lui, și nu de acesta privit individual, prevedere care cu părere de rău nu a fost dezvoltată în continuare prin lege.

În acest sens în literatura de specialitate este menționat că instituția (politică) se raportează în principal la stat, organismele de guvernare și partide politice<sup>68</sup>, or este evident că un atare tratament urma să fie aplicat și instituției Avocatului Poporului, cu denumirea specifică a conducătorului acestei instituții.

## ***2. Condiții pentru numirea în funcție***

În literatura de specialitate au fost exprimate mai multe opinii destul de argumentate, referitoare la esența ombudsmanului, locul acestuia în sistemul administrației, problemele pe care le are de rezolvat și nu în ultimul rând instrumentele pe care le are la dispoziție. Astfel după cum sa afirmat pe bună dreptate Ombudsmanul este o instituție cu caracteristici speciale, deoarece spre deosebire de celelalte trei autorități publice clasice- legislativă, executivă și judecătorească-ombudsmanii nu au putere de decizie. Puterile lor reale se bazează pe autoritatea lor morală. Ei se întemeiază, în principal, pe prestigiul lor.

Față de insuficiența sistemului de garanții jurisdicționale în materie de acțiune administrativă, s-a creat această autoritate publică, inițial legată de puterea legislativă, fără atribuții directe de acțiune politică, dar cu sarcina de a garanta legalitatea Activității administrației publice, cu scopul ca cetățenii să aibă o altă cale instituțională pentru apărarea intereselor lor. Autoritatea sa morală se bazează pe absența legăturilor partizanane cu orice partid politic sau sindicat. De aceea, de regulă sunt aleși în acest post magistrați, judecători, profesori universitari, juriști eminenți sau persoane de mare prestigiu social, neimplicați politic. În esență, serviciile ombudsmanului acționează prin:

- persuasiune și influențare;
- valoarea unei magistraturi de opinie;
- superioritatea bazată pe o cunoaștere imparțială a faptelor sau situațiilor;
- folosirea științei juridice pentru a demonstra legalitatea sau ilegalitatea faptelor sau situațiilor;
- prudența diplomatică constând în punerea de acord a părților în

---

<sup>68</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 32.

litigiu;

- simț al echilibrului și pe echitate în vederea detectării actelor incorecte săvârșite în administrație<sup>69</sup>.

Totodată, instituția Ombudsmanului nu trebuie privită ca fiind un tribunal suprem sau o instanță superioară de judecată; dar ea dispune de suficiente posibilități pentru a pune în valoare și a apăra drepturile cetățenilor încălcate de administrație și legalitatea acțiunii acesteia. Funcția principală a Ombudsmanului constă astfel în constatarea formală a corectitudinii sau incorectitudinii acțiunilor administrației. După unii autori, rolul Ombudsman-ului se reduce la acela de a fi un element complementar al instituțiilor existente, legislativ, guvern, autorități administrative, tribunale, acestea din urmă dobândind mai multă forță și mai mare responsabilitate datorită plângerilor cetățenilor.

El este un arbitru critic al administrației publice, dar nu un panaceu, deoarece Ombudsman-ul nu poate legifera în materie de politică socio-economică și nici transforma sau influența direct funcționarea defecțuoasă a serviciilor publice. În același timp după cum am mai menționat ombudsmanul:

- nu este legiuitor; nu poate aproba măsuri cu forță de lege;
- nu este organism de guvernare, capabil să ia decizii în politica țării;
- nu este avocat, cu competența de a apăra cetățenii în tribunale sau probleme personale.

Este un împuternicit al Parlamentului, cu autonomie deplină, însărcinat de legislativ cu controlul executivului în probleme referitoare exclusiv la administrația publică, fără a putea să le înlocuiască imediat sau să le modifice direct acțiunile. În continuare urmează să trecem în revistă modul în care legiuitorul a reglementat accesarea în funcție a ombudsmanului-astfel încât să corespundă esenței acestei instituții menționate supra. Relevante în acest sens fiind prevederile art. 59/1 din Constituție în conformitate cu care poate fi numit Avocat al Poporului persoana care se bucură de o reputație ireproșabilă, are înaltă competență profesională și activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului. Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție, prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit.

Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu respectarea procedurii stabilite de lege, care să preva-

<sup>69</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 44.

dă audierea prealabilă a acestuia. Din cele relatate este ușor de observat că Constituția stabilește un prag destul de ridicat menit să asigure accesarea în funcția de Avocat al Poporului a unor persoane cu autoritate morală și experiența corespunzătoare, iar condițiile legate de numărul de voturi necesare promovării dar și revocării din funcție în cumul cu termenul relativ mare al mandatului sunt niște garanții destinate nu doar accedării în funcție a unor persoane independente dar și menținerea independenței respective pe perioada exercitării mandatului. De altfel, numirea unor persoane neconforme în funcția de Avocat al Poporului nu doar că ar discredita instituția, dar nu are nici un sens, atâta timp cât prin activitatea sa acesta nu v-a putea dezamorsa presiunea din societate ce apare în rezultatul guvernanților cu guvernanții. Procedura nemijlocită de numire în funcție a Avocatului Poporului este reglementată de prevederile legii nr. 52, care vin să detalieze prevederile constituționale, și în conformitate cu care (art. 5-9). Avocatul Poporului este numit în funcție pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. Fapt care este unul relativ –mare pentru luxul de desemnare în funcție a unor persoane care nu ar face față statutului. Momentul de la care începe curgerea mandatului este data depunerii jurământului, jurământ care se depune în fața forului legislative. Avocatul Poporului exercită funcție de demnitate publică, cu consecințele de rigoare, inclusive a restricțiilor impuse de statutul respectiv. Concomitent asimilarea după noi a statutului Avocatului Poporului cu funcția de demnitate publică, este una cam vagă, în unele țări funcția acestuia fiind echivalată cu cea a ministrului, cum ar fi spre exemplu România.

Vacanța funcției de Avocat al Poporului așa cum rezultă din prevederile art. 5 alin (4) Legea 52 nu poate depăși cel mult 3 luni se numește un nou Avocat al Poporului, acesta urmând a se afla în exercițiul funcției până la preluarea funcției de către succesorul său, cu excepția cazului de încetare a mandatului înainte de termen sau de revocare din funcție în temeiurile prevăzute. Totodată activitatea Avocatului Poporului nu poate fi sistată nici în situația declarării stării de urgență, de asediu sau de război pe întreg teritoriul țării sau în unele localități.

Pretendentul la funcția de avocat al poporului conform prevederilor art. 6 Legea 52, trebuie să întrunească următoarele condiții, după cum urmează:

- a) este cetățean al Republicii Moldova;
- b) are capacitate deplină de exercițiu;

c) deține diplomă de licență sau echivalentul acesteia;  
d) are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului;

e) se bucură de o reputație ireproșabilă;

f) cunoaște limba de stat;

g) nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale care prevede obligația de a nu admite manifestări de corupție. Restul exigențelor impuse de actul respective par să nu fie obligatorii pentru accesarea în funcția de Avocat al Poporului chiar și în cazul unui rezultat negativ la testul de integritate. În acest context este greu de presupus spre exemplu concilierea dintre reputația ireproșabilă și tolerarea actelor de corupție.

În același timp din norma legală citată rezultă că la funcția de Avocat al Poporului nu poate candida persoana care:

a) are antecedente penale, inclusiv stinse, pentru săvârșirea cu intenție a unei infracțiuni sau a fost absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie sau de grațiere. Condiția fiind una de reputație, or stingerea antecedentelor penale nu ar putea prin definiție să concureze cu interdicția de a accede în anumite funcții, și implicit ar periclita unul dintre scopurile legii penale – cel al prevenției, deoarece lipsirea persoanei de posibilitatea de integrare după stingerea antecedentelor penale, chiar dacă un caracter izolat, cum este în speță, nu poate fi conformă cu scopul legii penale;

b) a fost concediată sau eliberată din funcție din motive imputabile. Condiția respective la fel ridică anumite întrebări, cu ar fi spre exemplu posibilitatea de a candida la funcția respective a celor care nu denunță actele de corupție în condițiile Legii 325, și imposibilitatea de a candida a persoanelor eliberate din funcție pe același motiv. De alt fel însăși includerea condiției legate de testul de integritate la categoria condițiilor pentru a candida la funcția de Avocat al Poporului, iar cea legată de antecedentele penale la cea legată de interdicții este de neînțeles.

c) are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Conform prevederilor art. 7 din Legea 52, pentru selectarea can-

didaților la funcția de Avocat al Poporului se instituie o comisie parlamentară specială, alcătuită din membri ai Comisiei drepturile omului și relații interetnice și ai Comisiei juridice, numiri și imunități. Comisia parlamentară specială organizează concursul public de selectare a candidaților la funcția de Avocat al Poporului conform regulamentului aprobat de aceasta. Informația despre organizarea și desfășurarea concursului, despre cerințele față de candidați și despre actele care urmează a fi prezentate se plasează pe pagina web oficială a Parlamentului și se publică în mijloacele de informare în masă cu cel puțin 20 de zile înainte de data desfășurării concursului. Procedura de organizare și desfășurare a concursului se bazează pe următoarele principii:

- a) competiția deschisă, prin asigurarea accesului liber la concurs oricărei persoane care întrunește cerințele stabilite de lege;
- b) transparența, prin oferirea de informații referitoare la modul de desfășurare a concursului tuturor celor interesați;
- c) tratamentul egal, prin aplicarea în mod nediscriminatoriu a criteriilor de selectare și a condițiilor de desfășurare a concursului în raport cu toți candidații.

CV-urile candidaților se plasează pe pagina web oficială a Parlamentului pentru consultarea publicului. Concursul se consideră valabil dacă la el participă cel puțin doi candidați pentru fiecare poziție anunțată în concurs. În cazul în care nu au fost depuse suficiente dosare de participare la concurs sau candidații nu întrunesc cerințele stabilite de prezenta lege, se anunță un concurs repetat, care se organizează în termen de 30 de zile. Concursul pentru selectarea candidaților la funcția de Avocat al Poporului se organizează cu cel puțin 3 luni înainte de expirarea mandatului Avocatului Poporului în exercițiu. Informația privind rezultatele concursului se plasează pe pagina web oficială a Parlamentului și se publică în mijloacele de informare în masă. Conform prevederilor art. 8 din aceeași lege, Comisia parlamentară specială selectează candidații care au acumulat cel mai mare punctaj la evaluare, câte 2 pentru fiecare poziție de Avocat al Poporului, și îi prezintă plenului Parlamentului pentru numire. Pentru fiecare candidat se întocmește un aviz argumentat. Se numește în funcția de Avocat al Poporului candidatul care a obținut votul majorității deputaților aleși. Dacă în primul tur de scrutin niciun candidat nu obține numărul necesar de voturi, candidatul/candidații cu cele mai multe voturi se înaintează pentru următorul tur de scrutin.

În cazul în care nu s-a întrunit numărul necesar de voturi pentru



numirea Avocatului Poporului, comisia parlamentară specială, în termen de 15 zile, anunță un nou concurs care va fi organizat și desfășurat în conformitate cu art.7. Observația care se impune în legătură cu procedura de selectare a candidaților la funcția de Avocat al Poporului este, legată de imposibilitatea respectării termenului de 3 luni de zile menționat mai sus, și care ar fi unul maxim pentru vacanța funcției, luând în considerație, complexitatea procedurilor, și specificul activității forului legislative. La intrarea în funcție, Avocatul Poporului depune, conform prevederilor art. 9 din Legea 52 în plenul Parlamentului următorul jurământ: "Jur să respect Constituția și legile Republicii Moldova, statutul Avocatului Poporului, să apăr drepturile și libertățile fundamentale ale omului/copilului, să-mi îndeplinesc cu bună-credință și imparțialitate atribuțiile, să apăr demnitatea Instituției Avocatul Poporului". Refuzul de a depune jurământul împiedică intrarea în funcție a Avocatului Poporului și deschide procedura de selectare și numire în funcție a altei persoane.

### ***3. Condiții pentru exercitarea și încetarea mandatului***

Pornind de la cele expuse în capitolul precedent putem afirma că Avocatul Poporului își exercită mandatul între data depunerii jurământului, conform prevederilor art. 9 din Legea nr. 52 și respectiv expirarea termenului de 7 ani prevăzut de art. 59/1 din Constituție pentru mandatul Avocatului Poporului. Luând în considerație excepțiile prevăzute la art. 14 Legea 52, pentru încetarea înainte de termen a mandatului, din care rezultă că mandatul Avocatului Poporului încetează înainte de termen în caz de:

- a) demisie;
- b) pierdere a cetățeniei Republicii Moldova;
- c) revocare;
- d) incompatibilitate, stabilită prin actul de constatare rămas definitiv;
- e) imposibilitate de a-și îndeplini atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive din cauza stării de sănătate, confirmată prin certificat medical;
- f) pronunțarea unei sentințe irevocabile de condamnare;
- g) deces.

Aspectele care țin de exercitarea nemijlocită a mandatului așa cum acesta rezultă din cadrul normative actual țin de atribuțiile Avocatului Poporului, modalitățile de sesizare, competența și actele Avocatului Po-

porului, aspecte care urmează a fi analizate în măsura în care nu sunt vizate în capitolele următoare. Astfel conform prevederilor art. 16 din Legea nr. 52 Avocatul Poporului exercită următoarele atribuții:

a) recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse;

b) prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;

c) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;

d) contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;

e) prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

f) sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

g) angajează salariați și exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea;

h) promovează drepturile omului în societate;

i) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.

Din art. 16 al aceluiași act normativ rezultă că Avocatul Poporului pentru drepturile copilului acordă protecție și asistență copilului la cererea acestuia, fără a solicita acordul părinților sau al reprezentanților legali. Copilul este anunțat despre rezultatul examinării cererii în formă corespunzătoare maturității sale intelectuale și mintale. Pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este în drept să acționeze din oficiu pentru a asista copilul aflat în dificultate sau în situații de risc, fără a solicita acordul părinților sau al reprezentanților legali.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului cooperează cu orice persoană, organizație necomercială, instituție sau autoritate publică cu activitate în domeniu. Avocatul Poporului pentru drepturile copilului decide asupra cererilor privind încălcarea drepturilor și libertăților copilului. În scopul apărării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului poate sesiza Curtea Constituțională și

poate înainta acțiuni în instanțele judecătorești. În activitatea sa, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Analiza comparativă a textelor de lege enunțate scot în evidență mai multe contradicții de poziția și competența Avocatului Poporului și respectiv ce a Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, or cel din urmă pare să nu poată:

- prezenta autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;
- contribui la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;
- contribui la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;
- prezenta propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;
- prezenta puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;
- angaja salariați și exercita dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea.

Pentru exercitarea atribuțiilor menționate avocatul poporului trebuie să respecte anumite forme de sesizare care sunt prevăzute la art. 19 și respective 22 din Legea nr. 52 și care poate avea loc atât la cererea persoanei cât și din oficiu.

Câteva precizări se impun în legătură cu sesizarea Avocatului Poporului, aceasta deoarece conform prevederilor art. 18 alin. (1) Legea 52 Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării (în continuare – *petiționari*), ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova. În sensul normei citate este salutară operarea de către legiuitor cu noțiunea de persoane ca titular ai sesizării Avocatului Poporului, astfel fiind evitate aparentele aluzii la discriminare în cazul utilizării noțiunilor gen – om, cetățean etc. Pe de altă parte deși legiuitorul utilizează pentru denumirea generică a subiecților sesizării noțiunea de petiționar, pentru a denumi forma sesizării este utilizată noțiunea, noțiune care a fost criticată în literatura de specialitate ca fiind de natură să îngusteze cumva spectrul problemelor deduse Avocatului Poporului comparative cu petiția.

Conform art. 23 din Legea nr. 52, Avocatul Poporului, la examinarea cererilor, în scopul verificării faptelor expuse, Avocatul Poporului este în drept să solicite concursul autorităților și persoanelor cu funcții de răspundere în vederea organizării controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate. Controlul nu poate fi încredințat autorității sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni sunt contestate.

Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte Avocatului Poporului materialele, documentele și informațiile solicitate în legătură cu exercitarea atribuțiilor acestuia în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen. Avocatul Poporului depune toată diligența pentru soluționarea cererilor prin concilierea părților și căutarea unor soluții reciproc acceptabile. Concilierea poate avea loc la orice etapă de examinare a cererii și, la solicitarea părților, se poate finaliza prin semnarea unui acord de conciliere. Concilierea părților constituie temei pentru încetarea procesului de examinare a cererii. Dacă, în urma examinării cererii, s-a constatat că drepturile sau libertățile petiționarului nu au fost încălcate, Avocatul Poporului emite o decizie argumentată privind încetarea examinării cererii. Decizia privind încetarea examinării cererii nu poate fi atacată.

O precizare în contextual atribuțiilor ombudsmanului expuse mai sus se impune deoarece în textul reprodus legiuitorul iarăși se referă doar la Avocatul Poporului fără a menționa și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, situație care poate fi remediată prin interpretarea actului normativ dar care concomitent nu dă un plus valoare principiului legalității.

#### ***4. Statutul Avocatului Poporului***

Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române statutul unei persoane semnifică totalitatea legilor care se aplică cetățenilor unui stat, în speță fiind vorba de cadrul normativ pertinent Avocatului Poporului, și care stabilește locul acestuia în stat, atribuțiile, competența etc<sup>70</sup>. O caracteristică substanțială a statutului juridic al ombudsmanului, este independența acestuia în cadrul investigațiilor, aspect care urmează a fi

---

<sup>70</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

întărit prin garanțiile imunității de la urmărirea penală și judiciară<sup>71</sup>.

Astfel, după cum am menționat anterior un actul normativ de că-pătâi al Avocatului poporului este Constituția Republicii Moldova, și nu doar art. 59/1 care se referă la acesta, ci legea fundamentală în ansamblu, relevante fiind atât prevederile constituționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cât și cele referitoare la autoritățile publice cu care Avocatul Poporului fie colaborează în exercitarea atribuțiilor sale, fie monitorizează activitatea în domeniu, fie le raportează rezultatele activității. Obiecția care ținem s-o reiterăm cu această ocazie este lipsa trimiterii în textul constituțional la Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, entitate existentă la moment de facto fără acoperire constituțională. Relevante în acest sens fiind luările de cuvânt ale deputaților din Camera Deputaților, în special a lui Valer Dorneanu, care afirma că *este nevoie de un semnal politic extrem de favorabil pentru creșterea autorității acestei instituții, pentru creșterea importanței ei, pentru eficientizarea activității. De aceea nu este inutilă precizarea că avocatul poporului poate avea adjuncți*<sup>72</sup>.

În același timp conform normei constituționale alin. (8) art. 59/1 modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege organică. Conform unor opinii pe care le considerăm întemeiate exprimate în literatura de specialitate legate de persoana Avocatului Poporului și instituția Avocatului Poporului, primul este conducătorul instituției, și din această perspectivă își exercită atribuțiile în condițiile stabilite de lege, de rând cu alți angajați, fiind în același timp responsabil de buna organizare a activității instituției<sup>73</sup>. Concomitent nu putem să nu observăm că în actul normativ care se referă nemijlocit la Avocatul Poporului, legiuitorul deja operează nu cu noțiunea de institut al Avocatului Poporului ci cu cea de oficiu al Avocatului Poporului.

Actul normativ nemijlocit este Legea nr. 52, aceasta detaliind prevederile constituționale referitoare la Avocatul Poporului. În același registru înscriindu-se și Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului care reglementează nemijlocit structura organizațională menită să acorde asistența necesară în activitatea Avocatului Poporului. Nu mai puțin importante fiind în context și cadrul normativ conex, cum ar fi Codul de procedură penală –art. 90, Codul Contravențional – art. 320, Legea privind contenciosul administrativ (abrogată) etc.

<sup>71</sup> Башимов М. О.р. cit., p. 68.

<sup>72</sup> Muraru I. О.р. cit., p. 54.

<sup>73</sup> Ibidem. p. 65.

Funcția ombudsmanului se atribuie la categoria funcțiilor superioare în stat. Analiza cadrului normativ mondial, denotă că funcția ombudsmanului este echivalată cu funcțiile de președinte fie membri ai Curții Constituționale fie a Curții Supreme de justiție<sup>74</sup>. În acest sens, nefiind de prisos reiterarea observației că atribuirea Avocatului Poporului doar la categoria persoanelor de demnitate publică este una prea generalizată, după noi urmând a fi observată practica internațională în materie.

### ***5. Incompatibilități, imunități, sancțiuni***

Dat fiind importanța care este acordată Avocatului Poporului, și miza care se pune pe instituția respectivă, este importantă crearea unor condiții care ar asigura nu doar declararea și asigurarea exercițiului respectiv într-un mod independent, imparțial și obiectiv. Acestea așa după cum se menționează pe bună dreptate reprezentând de fapt nu beneficiile persoanei care exercită funcția respective, ci al celor care îi contactează serviciile. Din șirul procedurilor utilizate de către legiuitor pentru a garanta independența, imparțialitatea și respectiv obiectivitatea Avocatului Poporului, de rând cu alte condiții cum ar fi spre exemplu cele de numire în funcție ține regimul juridic al incompatibilităților și imunitatea acordată Avocatului Poporului, și respectiv sancțiunile inerente nerespectării acestora. Regimuri care conform unor opinii sunt stabilite pentru a consolida independența ombudsmanului și care constau dintr-o serie de incompatibilități între calitatea de ombudsman și orice alte funcții publice și private<sup>75</sup>.

Astfel conform prevederilor art. 10 din Legea nr. 52 Funcția Avocatului Poporului și a adjuncților acestuia este incompatibilă cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția activității didactice, științifice sau de creație, or altfel spus pe perioada exercitării mandatului Avocatul Poporului nu poate exercita alte funcții cu excepția celor menționate. Interdicție care pare a fi una logică, luând în considerație esența instituției și ținuta morală de care ar trebuie să dea dovadă. Interdicția impusă Avocatului Poporului și adjuncților săi să desfășoare activitate politică și de a fi membri ai vreunui partid politic, pare a fi de prisos în contextul cele precedente din moment ce activitățile respective nu sunt didactice, știin-

<sup>74</sup> Башимов М. Оp. cit., p. 68.

<sup>75</sup> Ionescu C. Оp. cit., p. 32.

țifice fie de creație, iar implicarea Avocatului Poporului chiar și indirectă în activitățile politic ar distorsiona sensul instituției.

Concomitent, nu putem să nu fim de acord cu opinia, precum instituind interdicția respectivă legiuitorii au reieșit din aceea, că opțiunile politice pot constitui impedimente în examinarea corectă a plângerilor. În teoria drepturilor omului întâietatea normelor politice față de cele juridice constituie premise pentru regimurile totalitare. Drepturile omului reprezintă limitatori ai puterii politice, și mijloc de control al acesteia. Prioritatea drepturilor omului față de politică, dar și puterea politică reprezintă un principiu imuabil al culturii contemporane<sup>76</sup>. Pentru a rezolva problemele legate de incompatibilități în termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, Avocatul Poporului este obligat să înceteze orice de natura celor interzise pentru statutul său. Analiza comparativă a incompatibilităților Avocatului Poporului în cumul cu condițiile pentru acederea în funcția respective, permit a concluziona că acestea nu sunt incidente asupra candidatului la funcția de Avocat al Poporului, fiind obligatorii doar pentru persoanele care deja au acces în funcția data. Cu toate că conform opiniilor exprimate în doctrină, pe care le considerăm întemeiate, recomandabil pentru numirea în funcția de ombudsman ar fi persoanele a căror independență este probate prin carierile ireproșabile în funcții de magistrat, profesor universitar etc. În acest sens conform prevederilor cadrului normativ din România candidenții la funcția de ombudsman trebuie să îndeplinească condițiile de numire prevăzute pentru judecători la Curtea Constituțională. Consecințele nerespectării regimului de interdicții și incompatibilități, reprezintă sancțiunile care survin în caz de neglijare a prevederilor legale menționate mai sus. Astfel conform prevederilor art. 14 alin. (1) lit. „b” din legea nr. 52 este motiv pentru demisia Avocatului Poporului înainte de termen –incompatibilitatea stabilită printr-un act de constatare. Concomitent urmări descurajante orientate spre asigurarea independenței Avocatului Poporului pot fi considerate și motivele de revocare a acestuia pentru:

- a) acțiunile neconforme cu statutul de Avocat al Poporului;
- b) emiterea/adoptarea unui act administrativ, încheierea directă sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luarea sau participarea la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese, fapt stabilit prin actul de constatare rămas definitiv;

<sup>76</sup> Башимов М. Ор. cit., p. 69.

c) divulgarea secretului de stat și a altor informații și date ocrotite de lege;

d) nedepunerea declarației de avere și interese personale sau refuzul de a o depune, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate;

e) dispunerea de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

În același timp nu putem să nu observăm că de rând cu acțiunile descurajante orientate spre asigurarea independenței Avocatului Poporului legiuitorul a prevăzut mai multe condiții ce ar asigura exercitarea de către acesta a atribuțiilor funcționale fără imixtiune din exterior.

În acest sens relevante fiind prevederile art. 59/1 din Constituție-Avocatul Poporului nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate în legătură cu exercitarea mandatului. Imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a sesizărilor și a recomandărilor acestuia, precum și împiedicarea sub orice formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea. Art. 3 și 4 din Legea nr. 52 în conformitate cu care instituția Avocatul Poporului este autonomă și independentă față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile.

Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale. Avocatul Poporului nu poate fi obligat să prezinte explicații sau declarații asupra cazurilor examinate sau aflate în procedură de examinare, cu excepția situațiilor în care acestea sunt în folosul părții reprezentate ori conțin informații de interes public. Imixtiunea în activitatea Instituției Avocatul Poporului, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a sesizărilor și a recomandărilor Avocatului Poporului, precum și împiedicarea sub oricare formă a activității acestuia atrag după sine răspunderea în conformitate cu legislația. Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot fi persecutați sau trași la răspundere juridică pentru opiniile exprimate și pentru acțiunile pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, pe durata exercitării mandatului. Pe durata exercitării mandatului, Avocatul Poporului și adjuncții săi pot fi urmăriți penal și trimiși în judecată pentru alte fapte decât cele prevăzute la alin.(1), dar Avocatul Poporului nu poate fi reținut, percheziționat sau arestat fără acordul prealabil al



Parlamentului, iar adjuncții – fără informarea prealabilă a Parlamentului.

Avocatul Poporului și adjuncții arestați ori trimiși în judecata penală vor fi suspendați din funcție de drept până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești. Inviolabilitatea Avocatului Poporului și a adjuncților săi se extinde asupra locuinței și localului de serviciu ale acestora, asupra mijloacelor de transport și de telecomunicație folosite, asupra corespondenței, documentelor și averii personale.

## ***6. Elemente de drept comparat***

Pentru o redare mai adecvată a aspectelor legate de statutul ombudsmanului, considerăm oportun redarea reglementărilor de bază în domeniul respectiv în diferite state, astfel pe de o parte fiind evidențiată importanța instituției, iar pe de altă parte, specificul abordării în dependență de particularitățile naționale ale fiecărui stat. Reglementări pe care le vom analiza în raport cu cadrul normativ autohton:

***Constituția Germaniei.*** După cum am menționat anterior, în Germania ombudsmanul este unul specializat. Potrivit art. 45 b din Constituția Germaniei - un Comisar Parlamentar pentru Forțele Armate este numit în vederea protejării drepturilor fundamentale și sprijinirii Bundestagului în exercitarea supravegherii parlamentare a forțelor armate. Detaliile sunt reglementate printr-o lege federală.<sup>77</sup>

Reglementarea este cuprinsă sub pct. III, Bun-destagul (una din Camerele Parlamentului, organul reprezentativ al poporului) iar textul a fost introdus în Constituție printr-o lege din martie 1956. Privitor la Comisarul parlamentar german pentru forțele armate, se arată că „după reînființarea forțelor armate, în anii '50, Germania a acordat o importanță specială controlului parlamentar. Pentru a se asigura că valorile constituționale, care plasează ființa umană în centrul lor, se aplică în forțele armate a fost adăugat Constituției germane articolul 45 b [...]. Comisarul parlamentar este un organ auxiliar al Parlamentului (Bundestag) și, ca atare, este membru al legislativului. El/ea poate investiga cazuri speciale la cererea Bundestag-ului sau a Comisiei de apărare ori poate acționa din proprie inițiativă când circumstanțele o cer. În limita principiului separării puterilor, comisarul își exercită controlul asupra ministrului apărării.

<sup>77</sup> <https://constitutii.wordpress.com/2013/02/01/legea-fundamentala-pentru-republica-federala-germania/>

El/ea poate solicita informații și acces la dosarele ministrului și ale tuturor agențiilor subordonate și personalului aferent. El/ea poate vizita oricând orice unitate, sediu, agenție sau autoritate ale forțelor armate și ale instituțiilor acestora. El/ea poate iniția anchete, în special atunci când este sesizat de plângeri de la membri ai categoriilor de forțe armate, indiferent de grad și de funcție. Orice membru al forțelor armate este îndreptățit să-și prezinte cazul direct comisariului, fără să treacă prin canalele oficiale sau fără să riște să primească sancțiuni sau să fie discriminat din cauza demersului său.<sup>78</sup>

**Constituția Suediei.** Intrată în vigoare la 1 ianuarie 1975, reglementează ombudsmanul în art. 6 al capitolului XII. Conform normei precitate parlamentul alege unul sau mai mulți Avocați ai Poporului care supraveghează aplicarea legilor și a altor reglementări în cadrul activităților publice, **în baza instrucțiunilor** Parlamentului. Avocatul Poporului poate institui proceduri judiciare în cazurile specificate de aceste instrucțiuni. Instanțele judecătorești, autoritățile administrative și angajații din cadrul administrației de stat și locale trebuie să îi furnizeze Avocatului Poporului informațiile și avizele solicitate de acesta.

Alte persoane aflate sub supravegherea Avocatului Poporului au obligații similare. Avocatul Poporului are drept de acces la evidențele și la alte documente ale instanțelor judecătorești și ale autorităților administrative. Un procuror asistă Avocatul Poporului în activitatea acestuia, în cazul în care i se solicită acest lucru.

Prevederi mai detaliate privind Avocații Poporului sunt stabilite în cadrul Legii privind Parlamentul și în alte legi<sup>79</sup>. Reglementările privind ombudsmanul sunt cuprinse în capitolul XII privind „Puterea de control”, iar această putere revine Parlamentului, comisiilor parlamentare, parlamentarilor, comisariilor de supraveghere desemnați de Riksdag (revisorer) etc. și, bineînțeles, ombudsmanului. În temeiul dispozițiilor constituționale, Regulamentul Riksdag-ului detaliază rolul ombudsmanului. Putem reține îndeosebi că:

- printre atribuțiile Comisiei constituționale parlamentare intră și rezolvarea problemelor privind ombudsmanul;
- Comitetul pentru pregătirea alegerilor pe care le face Riksdagul nu se preocupă de alegerea procurorilor parlamentari, acest lucru fiind reglat de dispozițiile complementare VIII.10.2);

<sup>78</sup> Muraru I. Op. cit., p. 15.

<sup>79</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/suedia.pdf>.

• Potrivit dispoziției art. 10 al capitolului VII din Regulament, vor fi patru procurori parlamentari (ombudsmani), dintre care unul va fi procuror șef pentru justiție și trei procurori pentru justiție. Primul este șeful administrativ și decide orientarea activităților;

- procurorul șef (ombudsmanul) va fi ales separat, la fel și ceilalți;
- alegerea se face prin vot secret;
- alegerea se face pentru un mandat de 4 ani<sup>80</sup>.

**Constituția Portugaliei.** Prima Constituție portugheză a fost elaborată în 1822. Un șir de revoluții pe parcursul unui secol au dus la apariția constituțiilor din 1822 (revoluția liberală din 1820), din 1826, din 1838 (războiul liberal), din 1911 (revoluția republicană din 1910) și din 1933 (28 mai 1926 – lovitura de stat)<sup>81</sup>.

Conform art. 23 din Constituție, cu denumirea sugestivă Avocatul Poporului - Cetățenii pot depune reclamații împotriva acțiunilor sau omisiunilor autorităților publice la Avocatul Poporului, care le evaluează fără a dispune de prerogativa de a lua decizii, trimițând organelor competente recomandările necesare în vederea prevenirii sau remedierii oricărei nedreptăți. Instituția Avocatului Poporului este independentă de orice acte de grațiere sau căi de atac prevăzute prin prezenta Constituție sau prin lege. Secretariatul Avocatului Poporului reprezintă o autoritate, iar Adunarea Republicii numește Avocatul Poporului pe durata stabilită prin lege.

Organele și agenții administrației publice cooperează cu Avocatul Poporului în vederea îndeplinirii misiunii sale<sup>82</sup>. În acest sens în literatură de specialitate, fiind observant că Avocatul Poporului:

• nu are putere de decizie, dar examinează reclamațiile și adresează organelor competente recomandările necesare prevenirii și reparării actelor de injustiție;

• activitatea sa este independentă de recursurile grațioase și contencioase;

• este o personalitate independentă;

• este desemnat de Adunarea Republicii (parlament);

• organele și agenții Administrației publice colaborează cu acesta în realizarea misiunii sale<sup>83</sup>.

**Constituția Spaniei.** În anul 1975, în Spania a fost proclamat Rege

<sup>80</sup> Muraru I. Op. cit., p. 15.

<sup>81</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/portugalia.pdf>.

<sup>82</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/portugalia.pdf>.

<sup>83</sup> Muraru I. Op. cit., p. 22.

Juan Carlos I din dinastia de Bourbon, fiind restaurată, astfel, monarhia. Acesta propune cortesurilor elaborarea unei Constituții democratice, care, după adoptarea ei, este supusă unui referendum în 1978, obținând 87,8% voturi în favoarea sa și, astfel, se promulgă Constituția actuală prin care Spania devine monarhie constituțională, ultima sa revizuire având loc în anul 2011. Potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție, Spania are ca formă de guvernământ monarhia parlamentară<sup>84</sup>. Conform art. 54 din Constituție: „O lege organică va reglementa instituția Apărătorului Poporului, ca fiind înalt mandatar al Cortesurilor Generale, desemnat de către acestea pentru a apăra drepturile prevăzute în prezentul titlu; în acest scop, el poate controla activitățile Administrației, și prezintă raport Cortesurilor Generale”<sup>85</sup>. Conform art. 162 din Constituție Avocatul Poporului are dreptul la introducerea unei acțiuni pentru a se constata neconstituționalitatea; introducerea unui recurs individual pentru protecție (recurso de amparo)<sup>86</sup>.

Caracteristicile instituției și a ombudsmanului sunt:

- ✓ este înaltul mandatar al Cortesurilor Generale;
- ✓ este ales de către acestea pentru o perioadă de 5 ani;
- ✓ Cortesurile Generale desemnează o Comisie mixtă Senat-Congres însărcinată cu relația cu ombudsmanul;
- ✓ își îndeplinește atribuțiile autonom;
- ✓ nu primește instrucțiuni de la alte autorități;
- ✓ nu este supus nici unui mandat imperativ;
- ✓ acuzarea sau judecarea sa incumbă exclusiv Camerei Criminale a Tribunalului Suprem;
- ✓ este asistat de un prim-adjunct și un adjunct secund;
- ✓ poate exercita din oficiu o acțiune pentru tragerea la răspundere a autorităților, funcționarilor și agenților civili ai ordinii publice sau administrației locale;
- ✓ poate introduce recursuri pentru neconstituționalitate și protecție (amparo), conform dispozițiilor constituționale și a legii organice a Tribunalului Constituțional;
- ✓ dotarea economică necesară funcționării instituției este o parte a bugetului Cortesurilor Generale<sup>87</sup>.

**Constituția Olandei.** Olanda, sub numele oficial de Regatul Țărilor de Jos, are o istorie aparte, iar această istorie și-a pus amprenta și asupra

<sup>84</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>.

<sup>85</sup> Muraru I. Op. cit., p. 16.

<sup>86</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>.

<sup>87</sup> Muraru I. Op. cit., p. 17.

sistemului constituțional. Potrivit studiilor, Olanda își redobândește independența și formează în anul 1815, împreună cu Belgia și Luxemburg, Regatul Țărilor de Jos Unite. În anul 1830 își proclamă independența.<sup>2</sup> Olanda este o monarhie constituțională, potrivit Constituției adoptate la 17 februarie 1983<sup>88</sup>. Constituția, conține reglementări privind ombudsmanul național în art. 78 lit. a), potrivit căruia:

Avocatul Poporului trebuie să investigheze, la cerere sau din proprie inițiativă, măsurile luate de autoritățile administrative ale Statului și alte autorități administrative desemnate prin lege. Avocatul Poporului și un adjunct al acestuia sunt desemnați de Camera Inferioară a Parlamentului pe o perioadă ce va fi stabilită prin lege. Aceștia pot demisiona sau se pot pensiona la împlinirea unei vârste care va fi stabilită prin lege. Aceștia pot fi suspendați sau demiși de Camera Inferioară a Parlamentului în cazurile prevăzute de lege. Statutul juridic al acestora este reglementat în celelalte privințe prin lege. Prerogativele și funcționarea Avocatului Poporului sunt reglementate prin lege. suplimentare pot fi atribuite Avocatului Poporului prin lege<sup>89</sup>. Este important de reținut că ombudsmanul național al Olandei funcționează ca instituție independentă din 1 ianuarie 1982. Instituția a valorificat modelul suedez și cel danez dar și modelul Comisarului Parlamentar Britanic pentru Administrație, înființat în anul 1967. Ombudsmanul național a fost înscris în Constituție prin modificarea din anul 1999. El constituie unul dintre înaltele consilii de stat, beneficiază de independență formală față de Guvern, iar potrivit legii, este numit pentru un mandat de 6 ani.

Ombudsmanul național al Olandei are competența de a investiga plângerile îndreptate împotriva ministerelor, autorităților administrative centrale și autorităților administrative independente. Unele autorități regionale-provinciile, consiliile de apă și autoritățile poliției sunt, de asemenea, în atenția ombudsmanului. Începând cu 1 noiembrie 1997, competența s-a extins la 18 din cele 572 de municipalități din Olanda. Alte 12 municipalități, printre care Amsterdam, Rotterdam, Haga și Utrecht au propriul lor ombudsman (ombudsmani locali). Aceștia nu se subordonează ombudsmanului național<sup>90</sup>.

**Constituția Poloniei.** În aprilie 1997, noua Constituție a Poloniei a fost definitivată, iar în iulie a intrat în vigoare, înlocuind Constituția

<sup>88</sup> Matei H., Neguț S., Nicolae I. Enciclopedia Europei. Editura Memoria. București 2007. p. 245.

<sup>89</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/olanda.pdf>.

<sup>90</sup> Muraru I. Op. cit., p. 18.

comunistă modificată în 1992. Actuala Constituție este împărțită în 13 capitole: capitolul I: „Despre stat”; capitolul II: „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”; capitolul III: „Izvoarele dreptului”; capitolul IV: „Adunarea Națională”; capitolul V: „Președintele Republicii”; capitolul VI: „Consiliul de miniștri și administrația guvernamentală”; capitolul VII: „Administrația locală”; capitolul VIII: „Instanțele judecătorești”; capitolul IX: „Organele de control ale statului pentru protecția drepturilor”; capitolul X: „Finanțele publice”; capitolul XI: „Măsurile excepționale”; capitolul XII: „Revizuirea Constituției” și capitolul XIII: „Dispozițiile tranzitorii și finale”<sup>91</sup>. Prevederile relevante cu privire la ombudsman, din Constituția Poloniei, denotă următoarele:

- art. 80, potrivit căruia orice persoană are dreptul de a adresa acestuia o cerere de asistență în materia protecției libertăților și drepturilor, cărora autoritățile publice le-au adus atingere;

- art. 191, potrivit căruia acesta poate să se adreseze Tribunalului constituțional în problemele enumerate de art. 188 din Constituție (care de fapt privesc constituționalitatea legilor și a tratatelor);

- art. 208, potrivit căruia Apărătorul Drepturilor civile protejează libertățile și drepturile omului și cetățeanului, prevăzute în Constituție și alte acte normative;

- art. 209, care stabilește că acesta este numit de către Dietă, cu acordul Senatului, pentru un mandat de 5 ani; nu poate exercita nici o altă funcție, în afara celei de profesor universitar, nu poate exercita nici o altă activitate profesională; nu poate aparține nici unui partid politic, nici unui sindicat, nu poate exercita nici o altă activitate publică incompatibilă cu demnitatea funcției îndeplinite;

- art. 210, care stabilește că este independent în exercitarea funcției sale față de orice activitate publică și răspunde în fața Dietei;

- art. 211, potrivit căruia poate fi urmărit penal sau privat de libertate numai cu autorizarea prealabilă a Dietei; nu poate fi reținut sau arestat, în afara cazului de flagrant delict, decât dacă deținerea sa este indispensabilă pentru derularea regulată a procedurii; Președintele dietei este informat imediat asupra deținerii și el poate ordona eliberarea imediată;

- art. 212, care stabilește obligația de a informa în fiecare an Dieta și Senatul asupra activităților și a stării de respect a libertăților și drepturilor omului și cetățeanului<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/polonia.pdf>.

<sup>92</sup> Muraru I. Op. cit., p. 22.

Dincolo de faptul că Constituția Poloniei, reglementează destul de detaliat instituția ombudsmanului, și, respectiv, îi atribuie justa valoare, putem observa că normele relevante se găsesc în diferite compartimente ale Legii fundamentale, fiind integrate organic în aceasta.

**Constituția Finlandei.** Actuala Constituție a Finlandei a fost adoptată în 1999 și a intrat în vigoare la 1 martie 2000, având la bază patru acte constituționale mai vechi: Legea Constituțională a Finlandei (din 1919), Legea privind Parlamentul (din 1928) și două legi ale responsabilităților ministeriale (din 1922) care dau dreptul parlamentarilor de a inspecta activitatea membrilor Consiliului de Stat, a Cancelarului Justiției și a funcționarilor parlamentari. Constituția actuală reiterează un important principiu de drept constituțional consacrat în Legea Constituțională din 1919: „puterea suverană aparține poporului”<sup>93</sup>.

Conform prevederilor art. 38 din Constituție, Parlamentul alege pentru un mandat de patru ani un Avocat al Poporului din cadrul Parlamentului și doi adjuncți ai Avocatului Poporului, care trebuie să fie juriști eminenți. Adjuncții Avocatului Poporului pot avea câte un supleant, conform reglementărilor legale specifice. Prevederile referitoare la Avocatul Poporului se aplică, în mod corespunzător, și adjuncților Avocatului Poporului, respectiv supleanților acestora.

Parlamentul poate, pentru motive grave și după obținerea avizului Comisiei pentru Drept Constituțional, să demită Avocatul Poporului înainte de termnarea mandatului acestuia, printr-o decizie adoptată cu votul a cel puțin două treimi din membrii prezenți la vot<sup>94</sup>. O altă reglementare se găsește în art. 48 din Constituție și potrivit acesteia mediatorul parlamentar poate asista și participa la dezbaterile parlamentare, atât cu prilejul examinării raportului pe care-1 prezintă, cât și cu prilejul examinării unei probleme prezentate parlamentului la inițiativa sa.

Trebuie observat că reglementările menționate privind ombudsmanul sunt cuprinse în capitolul IV denumit „Activitățile Parlamentului”<sup>95</sup>.

Reglementări detaliate privind competența ombudsmanului se regăsesc în Capitolul X, din Constituție, denumit „Controlul legalității”. Astfel din art. 109, rezultă că Avocatul Poporului trebuie să se asigure că instanțele judecătorești, celelalte autorități și funcționarii publici, angajații din sistemul public și alte persoane care exercită o funcție publică respectă legea și își îndeplinesc obligațiile. Avocatul Poporului, în înde-

<sup>93</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/finlanda.pdf>.

<sup>94</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/finlanda.pdf>.

<sup>95</sup> Muraru I. Op. cit., p. 22.

plinirea obligațiilor sale, supraveghează respectarea drepturilor și libertăților fundamentale și a drepturilor omului. Avocatul Poporului înaintează în fiecare an Parlamentului un raport care cuprinde activitatea sa, incluzând observații privind stadiul administrării justiției și deficiențele constatate în legislație. Art. 110, prevede că decizia de acuzare a unui judecător pentru conduită ilicită în exercițiul funcției sale este luată de Cancelarul de Justiție sau de Avocatul Poporului. Avocatul Poporului pot urmări penal sau decide punerea sub acuzare a unor persoane, de asemenea, în alte situații care intră în sfera atribuțiilor de control al legalității pe care aceștia le dețin. Prevederile privind separarea responsabilităților între Cancelarul de Justiție și Avocatul Poporului pot fi stabilite prin lege, fără ca prin acest fapt să se îngreiească competențele fiecăruia de control al legalității.

Conform art. 111, Avocatul Poporului are dreptul să primească, din partea autorităților publice sau altor persoane care exercită o funcție publică, informațiile necesare pentru controlul legalității<sup>96</sup>. Doar referirea la aceste norme fiind suficiente, pentru a înțelege esența și mecanismul de activitate a instituției ombudsmanului.

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1997.

3. Matei H., Neagu S., Nicolae I. Enciclopedia Europei. Editura Memoria. București 2007.

4. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. București 1997.

5. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004.

6. Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004. стр. 68.

7. <https://constitutii.wordpress.com/2013/02/01/legea-fundamentală-pentru-republica-federală-germania/>.

8. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/suedia.pdf>.

---

<sup>96</sup> <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/finlanda.pdf>



9. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/portugalia.pdf>.
10. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/portugalia.pdf>.
11. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>.
12. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>.
13. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/olanda.pdf>.
14. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/polonia.pdf>.
15. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/finlanda.pdf>.
16. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/finlanda.pdf>.

## II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:

1. Structura instituției ombudsmanului?
2. Numirea în funcție a Avocatului Poporului?
3. Standarde de asigurare a eficacității instituției Avocatului Poporului?
4. Organul responsabil de numirea în funcție a Avocatului Poporului?
5. Care este structura ombudsmanului în Finlanda?
6. Condițiile pentru numirea în funcție a ombudsmanului?

## III. NOTE:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## TEMA 5

# ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII AVOCATULUI POPORULUI

### **1. Oficiul Avocatului Poporului**

Dincolo de atribuții și competențe pentru a fi eficientă, oricare funcție presupune o organizare a activității, care ar permite realizarea prerogativelor pentru care a fost instituită. Ombudsmanului îi este foarte greu să se descurce fără un aparat, care este necesar pentru ai asigura activitatea. În diferite țări denumirea acestui aparat este diferită (secretariat, birou, direcție, etc.), dar important este ca acesta să asigure realizarea activității juridice, de organizare, științifico-analitică, de informare și alte activități necesare asigurării activității împuternicitului pentru protecția drepturilor omului<sup>97</sup>.

În acest sens art. 59/1 alin. (8) din Constituția Republicii Moldova prevede că modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabilește prin lege organică. Legea nr. 52, prevede în art. 34 că Oficiul Avocatului Poporului (în continuare – *Oficiu*) este subordonat Avocatului Poporului și acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale.

Oficiul are statut de persoană juridică, dispune de ștampilă și formulare cu denumirea acestuia și cu imaginea Stemei de Stat. Regulamentul de organizare și funcționare al Oficiului se aprobă de către Parlament. Regulamentul de ordine interioară al Oficiului se aprobă de către Avocatul Poporului. În scopul acordării asistenței consultative Avocatului Poporului, în cadrul Oficiului pot fi angajați experți cu experiență în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului și în alte domenii conexe sau pot fi create consilii de experți. Regulamentul de activitate al consiliilor de experți se aprobă de către Avocatul Poporului. Sediul Oficiului se află

---

<sup>97</sup> Башимов М. Ор. cit., p. 72.

în municipiul Chișinău. Astfel o primă observație rezultă din utilizarea denumirii de instituție a Avocatului Poporului de în Constituție și cea de oficiu în Legea nr. 52.

Din Dicționarul Explicativ al Limbii Române rezultă că cuvântul instituție semnifică - *Organ, unitate cu caracter politic, economic, administrativ etc. care cuprinde o anumită activitate, care îmbrățișează un anumit domeniu, iar cuvântul oficiu semnifică serviciu (administrativ); local, birou al acestui serviciu*<sup>98</sup>. Concluzia din sensul etimologic al noțiunilor este că acestea nu sunt sinonime, și că Constituția se referă la instituția Avocatului Poporului ca organ care ar cuprinde activitatea în domeniul promovării și protejării drepturilor omului, iar dezvoltarea ulterioară a subiectului în cadrul legal relevant, creează senzația că este vorba de entități diferite Avocatul Poporului, Oficiul Avocatului Poporului, care nu poate fi confundat cu instituția respectivă, or în mod logic instituția Avocatului Poporului ar putea avea oficii, iar existența oficiilor înafara unor instituții ca formă de bază a activității nu poate fi înțeleasă. Concluzia respectivă se fundamentează inclusiv pe opiniile exprimate în literatura de specialitate română unde de altfel legiuitorul la fel operează cu noțiunea de instituție, și unde sa s-a observat că )cuvântul „instituție” este utilizat în cel puțin două accepțiuni. Mai întâi ca instituție juridică prin care se înțelege un grup de norme juridice unite pe criteriul unui obiect comun de reglementare. În acest sens, instituția juridică este o parte din ramura de drept. Se utilizează și instituția politică (în dreptul public), ea exprimând aici ceva complex (norma plus obiect de reglementare) într-un sens organizatoric (organic), cuvântul instituție poate desemna o autoritate. De exemplu, instituția bugetară, exprimare utilizată de legi mai ales în domeniul economico-financiar, pentru a o deosebi de regii, întreprinderi etc. care se finanțează din resurse proprii.

Autorii subliniază că în Constituția României, cuvântul este utilizat în art. 58 alin. (3) atunci când se stabilește că organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică. Fără îndoială aici avem de-a face cu sensul pur statal (organic) al exprimării, iar în acest sens urmează să înțelegem că este vorba de o autoritate publică (organ de stat). Utilizarea legii organice pentru stabilirea organizării și funcționării instituției Avocatul Poporului exprimă, fără îndoială, importanța aparate a acesteia. Legea organică presupune un domeniu de reglementare rezervat. În acest context, așa cum rezultă din textul constituțional ar urma să facem deosebire dintre instituția Avocatului Poporului, în

<sup>98</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

Avocatul Poporului ca conducător al acestei instituții<sup>99</sup>.

Ca concluzie s-ar putea afirma că utilizarea de către legiuitorul autohton a noțiunii de oficiu ca sinonim al celei de instituție nu dă un plus valoare cadrului normativ, fiind pasibilă de diferite interpretări. Conform Legii nr. 52 secretarul general conduce activitatea organizatorică și administrativă a Oficiului. Atribuțiile Secretarului general sunt reglementate în Regulamentul de organizare și funcționare al Oficiului. În funcția de Secretar general poate fi numită persoana care are diplomă de licență sau echivalentul acesteia în drept, economie, administrație publică sau management, are o vechime în muncă de cel puțin 5 ani în unul dintre domeniile respective și nu are antecedente penale, precum și nu are în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.

Secretarul general se numește în funcție de către Avocatul Poporului în urma unui concurs public și are statut de funcționar public. Eliberarea Secretarului general din funcție, aplicarea măsurilor de stimulare și sancționare față de acesta se realizează de către Avocatul Poporului.

*Oficiul dispune de angajați care conform art. 36 din Legea nr. 52 este compus din funcționari publici, personal de deservire tehnică și alt personal.*

Avocatul Poporului poate împuternici funcționarii Oficiului să acționeze în numele său. Funcționarii Oficiului nu pot fi obligați să prezinte explicații sau declarații asupra cazurilor examinate de Avocatul Poporului sau aflate în procedură de examinare, nu pot fi persecutați sau trași la răspundere pentru acțiunile sau opiniile exprimate în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Funcționarii Oficiului au acces liber în locurile de detenție și acces nelimitat la orice informații privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate. Pentru funcționarii publici care dețin funcții de control și desfășoară activitate în condiții de risc pentru sănătate și viață, salariul de funcție se majorează cu două grade pe perioada de exercitare a funcției.

În activitatea sa, Avocatul Poporului poate fi asistat de personal încadrat în propriul cabinet, conform prevederilor Legii nr.80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Finanțarea Oficiului conform art. 37 din Legea nr. 52 are loc de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare

---

<sup>99</sup> Muraru I. Op. cit., p. 48.

aprobate prin legea bugetară anuală. Iar conform art. 38 al aceluiași act normativ rezultă că în alte municipii și orașe pot fi create reprezentanțe ale Oficiului, ca subdiviziuni teritoriale. Reprezentanțele se creează și se lichidează prin decizia Avocatului Poporului în funcție de locul, numărul populației, activitățile specifice, gradul de autonomie, alți factori. Sarcinile și atribuțiile reprezentanțelor Oficiului sunt stabilite în regulamentul aprobat de Avocatul Poporului.

## ***2. Funcțiile și atribuțiile oficiului***

Conform DEX-ului prin funcție în sensul în care ne interesează, se înțelege -activitate administrativă pe care o prestează cineva în mod regulat și organizat într-o instituție, în schimbul unui salariu; serviciu, slujbă, post<sup>100</sup>. Cu specificarea că „cineva”, în cazul nostru este instituția ombudsmanului, iar activitatea desfășurată este cea de protecție a drepturilor omului. Caracteristica atribuțiilor pe care le are ombudsmanul pentru realizarea funcției, fiind bazată pe mecanismul convingerii.

În literatură fiind menționat că între trăsăturile proprii defintorii (ale ombudsmanului), se pot cita mijloacele de acțiune. Astfel, ombudsmanul are la dispoziție recomandarea, fiind o instituție de recomandare și presa, iar, în caz de nevoie, sesizarea parlamentarilor. Pe cale de consecință, ombudsmanul se va putea impune prin imparțialitate, argumente logice și legale și, nu în ultimul rând, prin personalitatea celor care îndeplinesc o astfel de nobilă misiune socială și statală<sup>101</sup>.

După cum am menționat anterior, Legea nr. 52, stabilește în art. 34 că Regulamentul de organizare și funcționare al Oficiului se aprobă de către Parlament. Din Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, rezultă că Oficiul Avocatului Poporului se organizează și funcționează conform prevederilor Legii nr.52 din 3 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului ale regulamentului în cauză. Oficiul este o autoritate publică autonomă și independentă organizațional, funcțional, operațional și financiar față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană fizică, inclusiv cu funcție de răspundere de orice nivel. Este format din Avocatul Poporului și adjuncții săi, Avocatul Poporului pentru drepturile

<sup>100</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

<sup>101</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 10.

copilului, Secretarul general și personalul Oficiului. Este subordonat Avocatului Poporului și acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică Avocatului Poporului în vederea exercitării de către acesta a atribuțiilor sale. Are statut de persoană juridică, dispune de ștampilă și formulare cu denumirea acestuia și cu imaginea Stemei de Stat.

Prevederile respective nu elucidează ci din contra, complică și mai mult înțelesul unor noțiuni utilizate de către legiuitor, or cum am menționat anterior pe de o parte oficiul este subordonat Avocatului Poporului-fără specificațiile de rigoare dacă este vorba de instituția Avocatului Poporului fie de Avocatul Poporului ca conducător al acestei instituții, iar pe de altă parte Avocatul Poporului face parte din componența Oficiului, în acest sens nefiind clar dacă aceasta reprezintă structura organizațională la care se referă Constituția, or interpretarea sistemică a normelor relevante sugerează anume această idee, pe când sensul etimologic al noțiunile creează mai multe confuzii, la care ni-am referit.

Pentru mai multă relevanță în cele afirmate este suficient apelarea la cadrul normativ conex cum ar fi Codul de procedură penală art. 90, care se referă la Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, adjunctii Avocatului Poporului și funcționarii Oficiului Avocatului Poporului, pe când Codul Contravențional art. 320, care se referă la imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului.

Funcțiile oficiului așa cum aceasta rezultă din Regulament rezidă în următoarele:

- contribuie la perfecționarea legislației și a practicilor în domeniul drepturilor și libertăților omului;

- monitorizează gradul de respectare a drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de orice nivel;

- contribuie la repunerea în drepturi a persoanelor ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova;

- asigură promovarea drepturilor și libertăților omului în societate și informarea publicului larg asupra activității Avocatului Poporului;

- asigură colaborarea cu organizațiile necomerciale naționale și internaționale din domeniul apărării drepturilor și libertăților omului și cu mass-media;

- acordă asistență în exercitarea atribuțiilor Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii.

Funcții pentru realizarea cărora Oficiul are următoarele atribuții:

- acordă asistență necesară Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului la elaborarea propunerilor și recomandărilor de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului;

- elaborează opinii privind compatibilitatea legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, privind proiectele de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, de asemenea formulează puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

- pregătește proiecte de sesizări la Curtea Constituțională privind controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

- elaborează propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

- acumulează și analizează informații privind încălcarea drepturilor și libertăților omului și elaborează studii sau rapoarte tematice privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- elaborează și prezintă autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de orice nivel obiective și propuneri de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților omului, la îmbunătățirea activității acestora;

- monitorizează implementarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;

- propune și participă la elaborarea documentelor de politici privind prevenirea încălcării și asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului;

- analizează experiența și practica altor state, jurisprudența instanțelor judecătorești naționale și internaționale, practicile proprii și cele ale altor subiecți cu atribuții în domeniul promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, acumulează date statistice;

- asigură recepționarea și examinarea cererilor petiționarilor, precum și examinarea sesizărilor din oficiu ale Avocatului Poporului;
- contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor dintre persoanele fizice și autoritățile publice, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiile necomerciale, persoanele cu funcții de răspundere de orice nivel;
- elaborează recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarilor;
- asigură înaintarea acțiunilor în instanțele judecătorești și intervenirea în procese pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor și libertăților omului;
- sensibilizează societatea prin intermediul mass-media și al altor mijloace disponibile în vederea respectării drepturilor și libertăților omului;
- mediatizează cazurile de încălcare a drepturilor și libertăților omului;
- familiarizează societatea cu mecanismele de apărare a drepturilor și libertăților omului, contribuie la consolidarea educației în domeniul drepturilor și libertăților omului și la instruirea grupurilor profesionale în acest domeniu;
- participă la elaborarea programelor educaționale formale și non-formale în domeniul drepturilor și libertăților omului, elaborează și diseminează materiale informative despre drepturile și libertățile omului;
- elaborează și implementează proiecte împreună cu organizațiile necomerciale naționale și internaționale din domeniul promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, precum și cu alte organizații interesate;
- conlucrează cu organizațiile internaționale cu atribuții în domeniul promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, cu instituții similare din alte state, cooperează cu alte instituții naționale sau internaționale în vederea schimbului de experiență și a implementării bunelor practici în domeniul promovării și protecției drepturilor și libertăților omului și acordă asistență de specialitate în dezvoltarea relațiilor externe ale Avocatului Poporului;
- organizează și participă la conferințe, seminare, mese rotunde și la alte întruniri în domeniul promovării și protecției drepturilor și libertăților omului, desfășurate în țară sau peste hotare;
- asigură gestionarea resurselor umane și implementarea politici-



lor de personal;

- asigură gestionarea resurselor bugetare și activitatea financiar-contabilă;

- asigură gestionarea resurselor informaționale;

- îndeplinește alte funcții menite să asigure exercitarea deplină și operativă a atribuțiilor Avocatului Poporului.

Contrapunerea prevederilor referitoare la funcțiile Oficiului cu cele ce se referă la atribuțiile structurii scoate în evidență o anumită corespondență între ele. Astfel pentru realizarea funcției de contribuie la perfecționarea legislației și a practicilor în domeniul drepturilor și libertăților omului, Oficiul - acordă asistență necesară Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului la elaborarea propunerilor și recomandărilor de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului; elaborează opinii privind compatibilitatea legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, privind proiectele de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, de asemenea formulează puncte de vedere la cererea Curții Constituționale; pregătește proiecte de sesizări la Curtea Constituțională privind controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte; elaborează propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor. Pentru realizarea funcției de contribuie la repunerea în drepturi a persoanelor ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova, Oficiul - elaborează și prezintă autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de orice nivel obiectii și propuneri de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților omului, la îmbunătățirea activității acestora; monitorizează implementarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului; asigură recepționarea și examinarea cererilor petiționariilor, precum și examinarea sesizărilor din oficiu ale Avocatului Poporului; contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor dintre persoanele fizice și autoritățile publice, organizații și întreprinderi, indiferent de

tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiile necomerciale, persoanele cu funcții de răspundere de orice nivel; elaborează recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarilor; asigură înaintarea acțiunilor în instanțele judecătorești și intervenirea în procese pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor și libertăților omului. Cu rezervele de rigoare la cele menționate or din prevederile expuse rezultă practic contrapunerea atribuțiilor Oficiului cu cele ale Avocatului Poporului.

În special, ținem să atragem atenția asupra funcției Oficiului de a acorda asistență în exercitarea atribuțiilor Avocatului Poporului, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, membrilor Consiliului pentru prevenirea torturii. Funcție pentru care dincolo de faptul că în regulamentul nu doar că nu sunt prevăzute anumite atribuții cu excepția celei de acordare a asistenței necesare pentru elaborarea propunerilor și recomandărilor de perfecționare a legislației, și respectiv formularea tautologică a funcțiilor menite să asigure exercitarea deplină și operativă a atribuțiilor Avocatului Poporului, dar însăși felul în care au fost formulate atribuțiile Oficiului, creează senzația unei activități pe cont propriu, paralelă cu ce desfășurată de Avocatul Poporului.

Conform punctului 9 din regulament Avocatul Poporului și adjunctii săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, Secretarul general și personalul Oficiului sunt obligați să nu divulge secretul de stat, precum și alte date și informații ocrotite de lege, să nu divulge informațiile confidențiale și datele cu caracter personal care le-au fost comunicate în cadrul activității lor, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă. Informațiile, documentele și materialele acumulate în procesul de examinare a cererilor depuse de petiționari, care confirmă sau infirmă încălcarea drepturilor omului, sunt confidențiale și urmează a fi protejate și după încheierea examinării cererii.

### ***3. Structura Oficiului***

Din prevederile Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, rezultă că acesta este compus din Avocatul Poporului și adjunctii săi, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, Secretarul general, subdiviziunile structurale cu statut de direcții, secții, servicii și reprezentanțe teritoriale. Subdiviziunile care sunt create

prin act administrativ al Avocatului Poporului. Structura organizatorică, statul de personal și schema de încadrare a Oficiului se aprobă de către Avocatul Poporului, la propunerea Secretarului general, în modul stabilit. Subdiviziunile structurale ale Oficiului activează în baza propriilor regulamente aprobate de către Avocatul Poporului.

Conducerea generală a Oficiului este exercitată de către Avocatul Poporului care:

- 1) aprobă planurile de activitate a Oficiului;
- 2) organizează sistemul de management financiar și control, precum și activitatea de audit intern;
- 3) aprobă statul de personal al Oficiului sau modifică statul de personal în limitele fondului de salarizare și ale efectivului-limită aprobat de Parlament, conform legislației în vigoare;
- 4) organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune;
- 5) emite, în mod unipersonal, acte administrative în limitele competenței sale;
- 6) stabilește domeniile de activitate ale adjuncților Avocatului Poporului;
- 7) aprobă regulamentele de activitate ale subdiviziunilor structurale ale Oficiului și fișele de post ale personalului;
- 8) numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu funcționarii publici ai Oficiului în condițiile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- 9) conferă grade de calificare, acordă stimulări și aplică sancțiuni disciplinare în condițiile legii;
- 10) numește și eliberează din funcție personalul din cadrul cabinetului propriu în condițiile legii;
- 11) angajează personalul de deservire tehnică și alt personal, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu acesta;
- 12) reprezintă Oficiul în relațiile cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu alte autorități publice, cu reprezentanții societății civile și cu persoanele fizice și juridice din Republica Moldova și din străinătate;
- 13) exercită alte competențe care îi sunt atribuite în conformitate cu legislația.

Rolul Avocatului Poporului pentru drepturile copilului conform Regulamentului este reglementat de art.17 din Legea cu privire la Avocatul Poporului. Acesta poate înainta Avocatului Poporului propuneri ce țin de planificarea activității Oficiului, de elaborarea proiectului bugetului și de raportare. Întrebarea logică care apare în acest context care atunci este nivelul de autonomie și independență a acestui ombudsman, la care se referă Legea nr. 52, mai ales că conform Regulamentului, oficiul din care face parte Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este subordonat Avocatului Poporului.

În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite ordine, decizii, dispoziții și alte acte administrative. Aceasta deși, regulamentul prevede dreptul Avocatului Poporului de a emite acte administrative, or aceasta fiind prerogativa organelor administrației publice a cărei activitate acesta urmează s-o monitorizeze din perspectiva respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Prevederea respectivă urmează a fi înțeleasă în opinia noastră ca referindu-se la actele emise de către la Avocatul Poporului în calitate de conducător al Oficiului Avocatului Poporului, în partea în care ține de activitatea organizatorică a oficiului.

În activitatea sa Avocatul Poporului este asistat de doi adjuncți. În caz de necesitate, Avocatul Poporului poate delega adjuncților unele atribuții ale sale prevăzute de Legea cu privire la Avocatul Poporului, cu excepția celor specificate în art.26 din legea menționată. Nu însă, și, Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, care prin asemenea procedeu pare că devine dependent nu doar de ombudsmanul de competență general, ci și de adjuncții acestuia. De altfel primul nici nu beneficiază de adjuncți.

În cazul lipsei temporare a Avocatului Poporului, atribuțiile sale sunt exercitate de către unul dintre adjuncți, desemnat de acesta. Atribuțiile adjuncților sunt determinate de Avocatul Poporului, în funcție de sarcinile, obiectivele și direcțiile strategice de activitate ale Oficiului, și pot fi modificate în perioada exercitării funcției. Concluzia pe care o putem formula din cele relatate că în activitatea Oficiului, Avocatul Poporului conform regulamentului are doar funcții administrative, menite să asigure buna funcționare a acestuia.

Activitatea organizatorică și administrativă a Oficiului este condusă de Secretarul general, care este numit prin concurs, pe criterii de profesionalism, prin ordin al Avocatului Poporului. **În activitatea sa**, se-

cretarul general:

1) elaborează și propune căile de realizare a obiectivelor și direcțiilor strategice de activitate ale Oficiului;

2) asigură realizarea raporturilor funcționale și conlucrarea dintre Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și personalul Oficiului, conducătorii subdiviziunilor structurale ale Oficiului, precum și dintre subdiviziunile interne ale acestuia;

3) organizează sistemul de management al resurselor umane;

4) coordonează și asigură elaborarea programelor, planurilor de activitate și a rapoartelor pe care le prezintă Avocatului Poporului;

5) asigură monitorizarea și evaluarea realizării obiectivelor și direcțiilor strategice de activitate ale Oficiului, precum și raportarea privind implementarea acestora;

6) coordonează activitatea subdiviziunilor structurale ale Oficiului în vederea realizării obiectivelor și a direcțiilor strategice de activitate;

7) asigură conlucrarea operativă dintre Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și conducătorii subdiviziunilor structurale ale Oficiului;

8) organizează elaborarea regulamentelor de activitate ale subdiviziunilor structurale, a fișelor de post și a instrucțiunilor ce reglementează proceduri specifice de activitate a Oficiului și le propune spre aprobare, în modul stabilit;

9) prezintă propuneri privind structura, statul de personal și schema de încadrare ale Oficiului;

10) gestionează fluxul de informații necesare în activitatea Avocatului Poporului și a Avocatului Poporului pentru drepturile copilului;

11) asigură executarea actelor administrative ale Avocatului Poporului;

12) asigură controlul asupra respectării termenului stabilit pentru realizarea sarcinilor de către subdiviziunile structurale ale Oficiului;

13) asigură elaborarea proiectului bugetului Oficiului și îl propune spre aprobare Avocatului Poporului;

14) asigură colaborarea cu instituții similare din alte state;

15) face recomandări și consultă Avocatul Poporului în probleme ce țin de managementul general al Oficiului;

16) semnează corespondența ce ține de domeniul său de activitate, în modul stabilit;

17) deține, prin delegare, calitatea de executor de buget;

18) organizează gestionarea patrimoniului instituției și ia măsuri pentru asigurarea integrității acestuia;

19) exercită și alte atribuții de serviciu și responsabilități specifice încredințate de Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului.

În exercitarea atribuțiilor stabilite, Secretarul general emite ordine, decizii și dispoziții.

O altă componentă a Oficiului este personalul acestuia. Personalul Oficiului este compus din funcționari publici, personal încadrat în cabinetul Avocatului Poporului, personal de deservire tehnică și din alt personal. În activitatea sa, Avocatul Poporului poate fi asistat de personal încadrat în propriul cabinet, conform prevederilor Legii nr.80 din 7 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Personalul Oficiului dispune de legitimații de serviciu, ale căror model și mecanism de aprobare, eliberare, utilizare și retragere sunt aprobate de către Avocatul Poporului conform unui regulament intern. Condițiile de remunerare a personalului Oficiului se stabilesc în conformitate cu legislația privind salarizarea în sectorul bugetar. Sarcinile de bază, atribuțiile de serviciu, împuternicirile și responsabilitățile personalului Oficiului se stabilesc în fișele de post, care se aprobă de către Avocatul Poporului. Șefii subdiviziunilor structurale sunt responsabili de organizarea activității acestora, stabilesc sarcinile și atribuțiile de serviciu ale personalului încadrat în subdiviziunile respective, înaintează propuneri privind stimularea subalternilor, îndeplinesc alte funcții atribuite în competența lor prin acte interne ale Oficiului.

Personalul Oficiului realizează funcțiile și atribuțiile de serviciu respectând exigențele și normele de conduită profesională și de disciplină a muncii prevăzute de legislația în vigoare și de regulamentul de ordine interioară al Oficiului. Personalul Oficiului poartă răspundere disciplinară în condițiile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și ale altor acte normative, inclusiv pentru încălcarea regulilor de păstrare a documentelor. Între subdiviziunile structurale ale Oficiului se stabilesc relații de subordonare și relații de colaborare. Relațiile de subordonare reflectă transmiterea sarcinilor și raportarea modului de realizare a acestora pe cale ierarhică. Relațiile de colaborare se stabilesc în funcție de sarcinile și atribuțiile stabilite de prezentul regulament și de regulamentele de activitate ale subdiviziunilor structurale.

În cadrul Oficiului pot fi contractați experți cu experiență în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului și în alte domenii conexe. Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului pot împuternici experții să acționeze în scopul exercitării unor sarcini concrete pentru realizarea mandatului lor. Membrii consiliilor de experți dispun de experiență în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului și în alte domenii conexe. Componenta nominală și regulamentele de organizare și funcționare a consiliilor de experți se aprobă de către Avocatul Poporului. Consiliile de experți se convoacă, după caz, de către Avocatul Poporului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului și de către adjuncții Avocatului Poporului.

#### ***4. Reprezentanțele Oficiului***

Conform prevederilor Regulamentului în alte municipii și orașe pot fi create reprezentanțe ale Oficiului, ca subdiviziuni teritoriale. Reprezentanțele se creează și se lichidează prin decizia Avocatului Poporului, în funcție de locul, numărul populației, activitățile specifice, gradul de autonomie și de alți factori. Sarcinile, atribuțiile și circumscripția reprezentanțelor Oficiului sunt stabilite în regulamentul aprobat de Avocatul Poporului.

Personalul reprezentanței, prin împuternicire, poate să acționeze în numele Avocatului Poporului, având următoarele drepturi:

- să recepționeze și să examineze cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și să contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor dintre persoanele fizice și autoritățile publice;

- să verifice respectarea exercitării conforme de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de orice nivel a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- să reprezinte, la cerere, persoanele fizice sau grupurile de persoane fizice în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată în cazurile complexe ce țin de drepturile și libertățile omului sau în cazurile de interes public;

- să acționeze din oficiu în cazurile stabilite de lege;

- să aibă acces liber la toate autoritățile publice, să asiste la ședin-

țele subdiviziunilor lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;

- să aibă acces liber și fără întârziere în instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, în inspectoratele de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituțiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unitățile militare, în centrele de plasament pentru imigranți sau pentru solicitanții de azil, în instituțiile care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în instituțiile speciale de învățământ și de reeducare sau în instituțiile curative și de reeducare a minorilor, precum și în alte instituții similare;

- să aibă acces nelimitat și imediat, în orice moment al zilei, în orice sector al locurilor de detenție, la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție a persoanelor private de libertate;

- să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru elucidarea circumstanțelor cazului examinat;

- să aibă întrevederi nelimitate și convorbiri confidențiale, iar în caz de necesitate prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile specificate la subpunctul 6), precum și cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informații utile privind cazul examinat de încălcare a drepturilor sau libertăților omului.

Șefii reprezentanțelor sunt responsabili de organizarea activității acestora, stabilesc sarcinile și atribuțiile de serviciu ale personalului încadrat, înaintează propuneri privind stimularea subalternilor, gestionează patrimoniul reprezentanței, îndeplinesc alte funcții atribuite în competența lor prin acte interne. Iarăși revenind la cele menționate anterior, apare întrebarea de ce personalul reprezentanței, doar prin împuternicire, poate să acționeze în numele Avocatului Poporului, nu și în nume propriu, pe când Oficiu, așa cum rezultă din Regulament are nu doar o serie de funcții proprii dar și atribuțiile necesare realizării acestora, atribuții care le dublează pe cele ale Avocatului Poporului.

## **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analelele Universității București. Editura All Beck. Bucu-





## TEMA 6

### ASPECTE PROCEDURALE LEGATE DE COMPETENȚA AVOCATULUI POPORULUI

#### ***1. Noțiuni generale legate de competența Avocatului Poporului***

Deoarece așa cum rezultă din cele menționate anterior Avocatul Poporului desfășoară o activitate orientată spre protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, iar în orice stat de protejarea și promovare acestor drepturi se ocupă mai multe organe, iar respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă unul dintre principiile de bază pentru majoritatea actelor normative, este cert că activitățile organelor abilitate cu atribuții pe acest segment nu ar trebui să se suprapună, în caz contrar efectul promovării și respectiv protejării drepturilor omului se poate transforma în unul haotic, fără o abordare sistemică. Instrumentul menit să asigure ordinea în activitatea organelor abilitate cu atribuții similare este competența. Iar pentru a identifica caracterele acestui instrument și valoarea lui am decis să recurgem la opiniile doctrinare similare expuse de specialiștii în dreptul procesual penal, or este bine știut că în procesul penal competența reprezintă o instituție fundamentată cu vaste consecințe. În acest sens în literatura de specialitate este menționat că competența reprezintă sfera atribuțiilor pe care le are la îndemână potrivit legii fiecare organ (judiciar), în cadrul procesului penal<sup>102</sup>.

Din Dicționarul Explicativ al Limbii Române rezultă că cuvântul competență în sensul în care ne interesează semnifică *capacitatea cuiva de a se pronunța asupra unui lucru, pe temeiul unei cunoașteri adânci a problemei în discuție; capacitatea unei autorități, a unui funcționar de a exercita anumite atribuții*<sup>103</sup>.

Problema competenței ombudsmanilor, putem spune că a apărut odată cu instituția respectivă. Or, din moment ce în Suedia pe lângă ombudsmanul regal a început activitatea și cel parlamentar, s-a pus proble-

<sup>102</sup> Neagu I., Damaschin M. *Tratat de procedură penală. Partea Generală. Ediția II-a.* Editura Universul Juridic. București 2015, p. 344.

<sup>103</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

ma identității atribuțiilor, cu scopul prevenirii conflictului de competență între cei doi. Se poate susține o astfel de identitate, având în vedere că ombudsmanul regal, avea drept scop supravegherea justiției și administrației, în numele regelui, iar ombudsmanul parlamentar era de sorginte parlamentară și supraveghea aceleași autorități. Ambii ombudsmani erau forme de control al regelui, pe de o parte, și al Parlamentului pe de altă parte, pentru a constata modul în care justiția și administrația publică respectă legile țării<sup>104</sup>.

În sensul în care ne interesează este evident că de protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului sunt preocupate și organele judiciare în situația în care încălcările respective sunt de o asemenea gravitate încât să implice implicare organelor respective (fiind vorba spre exemplu de comiterea unor fapte penale), fie de competența instanțelor de judecată, atunci când acestea sunt sesizate cu privire la examinarea anumitor cauze, fie în anumite cazuri poate fi vorba de competența organului legislativ-când spre exemplu apare necesitatea reglementării anumitor relații sociale. Comun pentru toate situațiile descrise este pretinsa încălcare a drepturilor omului și respectiv necesitatea de al le proteja. În acest sens conform prevederilor atât constituționale cât și a actelor legislative referitoare nemijlocit la activitatea Avocatului Poporului este evident că ultimul ar fi competent să intervină în asemenea cazuri. În același timp soluționarea anumitor cazuri de către mai multe organe, mai ales dacă acest lucru are loc concomitent și fără o coordonare între organele respective poate deseori aduce la soluții concomitente diametral opuse.

Analiza prevederilor legale ce se referă la Avocatul Poporului scoate în evidență următoarele aspecte: Conform prevederilor art. 59/1 alin. (1) din Constituție Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului-nefiind stabilite careva criterii de delimitare a sferei și modalităților de intervenție a Avocatului Poporului. Din conținutul art. 18 Legea nr. 52, rezultă că Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării (în continuare - *petiționari*), ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova.

Avocatul Poporului nu se substituie prin competențele sale autorităților publice, organelor de drept și instanțelor judecătorești. Avocatul

---

<sup>104</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 14.

Poporului examinează cererile privind deciziile, acțiunile sau inacțiunile autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, i-au încălcat drepturile și libertățile.

Analiza comparativă a normei respective cu textul Constituțional scoate în evidență că Legea nr. 52 stabilește anumite bariere pentru posibilitatea de intervenție a Avocatului Poporului, chiar dacă situația o impune însă în speță este vorba de cazuri ce urmează a fi soluționate de către autoritățile publice, organele de drept și instanțele judecătorești. Conform unor autori pe care le considerăm întemeiate există trei forme de competență-competența funcțională, competența teritorială și competența materială. În același timp în literatura de specialitate există opinii conform cărora formele competenței sunt fie materială, personală și teritorială fie teritorială și personală<sup>105</sup>. După noi par a fi mai întemeiate opiniile primei categorii de autori, în special din perspectiva din care suntem interesați cu privire la aspectele nominalizate cu privire la activitatea Avocatului Poporului. În acest fel de abordare întrebările la care am putea obține răspuns tin de categoriile de activități pe care le poate desfășura Avocatul Poporului, și implicit pe care nu le poate desfășura; situațiile în care acesta poate interveni pentru a soluționa anumite cazuri legate de protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și respectiv situațiile în care Avocatul Poporului nu poate interveni, și nu în ultimul rând limitele spațiale de activitate ale Avocatului Poporului, ori care ar fi limitele de activitatea ale acestuia în raport cu locul în care se solicită intervenția sa.

În continuare urmează să analizăm fiecare dintre cele trei feluri de competență expuse astfel încât tabloul cu privire la competența Avocatului Poporului să fie unul clar, în opoziție cu ceia ce Avocatul Poporului nu poate face.

## ***2. Competența funcțională***

Așa după cum rezultă din opiniile unor autori cu privire la competența funcțională în cadrul procesului penal pe care le considerăm perfect valabile și pentru instituția Avocatului Poporului prin competența funcțională se înțeleg categoriile de activități pe care le poate desfășura un

---

<sup>105</sup> Neagu I., Damaschin M. Op. cit., p. 347.

anumit organ în cadrul competenței sale generale<sup>106</sup>.

Iar printre funcțiile ombudsmanului sunt evidențiate, funcția de supraveghere a respectării drepturilor fundamentale și a legalității, (...) care implică funcția de cercetare și de control a administrației publice, care, la rândul lor, presupun ca rezultat funcția de mediere sau de sugereare a unor noi măsuri legale în cazul în care sunt depistate anumite ne-reguli sau disfuncționalități<sup>107</sup>. Conform aceluiași autor funcția principală a ombudsmanului rămâne a fi în constatarea formală a corectitudinii sau incorectitudinii acțiunilor administrației<sup>108</sup>. Referitor la Avocatul Poporului în doctrină și practica constituțională recentă este constant subliniată importanța instituției Ombudsmanului pentru garantarea și, îndeosebi, pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenești<sup>109</sup>.

Conform prevederilor art. 16 din Legea nr. 52 Avocatul Poporului exercită următoarele atribuții:

- recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse;

- prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;

- contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;

- contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;

- prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

- sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

- angajează salariați și exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea;

- promovează drepturile omului în societate;

- îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.

Analiza sumară a prevederilor invocate, redă o imagine de ansamblu

---

<sup>106</sup> Ibidem, p. 346.

<sup>107</sup> Potîngă A. Rolul instituțiilor democratice în stat. În: Revista națională de drept nr. 10. Chișinău 2003. p. 33.

<sup>108</sup> Ibidem. p. 34.

<sup>109</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 187.

asupra categoriilor de activități ce pot fi îndeplinite de către Avocatul Poporului, din care am putea deduce următoarele elemente - în primul rând activitatea Avocatului Poporului se focusează în jurul drepturilor și libertăților omului; acțiunile Avocatului Poporului pot fi îndeplinite doar în legătură cu aspectele legate de drepturile și libertățile fundamentale ale omului; sfera autorităților cărora Avocatul Poporului le poate prezenta propuneri și recomandări nu este limitată de lege, cum nu este limitată nici sfera autorităților implicate în conflicte cu persoanele fizice la soluționarea amiabilă a cărora poate participa Avocatul Poporului; participarea la procesul legislativ are loc prin contribuirea la perfecționarea legislației, propunerile de aderare la instrumentele internaționale și sesizarea Curții Constituționale toate aceste activități pot avea loc doar în măsura în care privesc drepturilor omului, în acest domeniu Avocatul Poporului desfășoară și activitatea comunicativă de promovare a drepturilor omului în societate.

Din prevederile art. 17 Legea nr. 52 rezultă că Avocatul Poporului pentru drepturile copilului acordă protecție și asistență copilului la cererea acestuia, fără a solicita acordul părinților sau al reprezentanților legali. Copilul este anunțat despre rezultatul examinării cererii în formă corespunzătoare maturității sale intelectuale și mintale.

Pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este în drept să acționeze din oficiu pentru a asista copilul aflat în dificultate sau în situații de risc, fără a solicita acordul părinților sau al reprezentanților legali. Avocatul Poporului pentru drepturile copilului cooperează cu oricare persoană, organizație necomercială, instituție sau autoritate publică cu activitate în domeniu. Avocatul Poporului pentru drepturile copilului decide asupra cererilor privind încălcarea drepturilor și libertăților copilului.

În scopul apărării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului poate sesiza Curtea Constituțională și poate înainta acțiuni în instanțele judecătorești. În activitatea sa, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Raportând textul de lege invocate la atribuțiile Avocatului pentru drepturile copilului iese în evidență modul diferit în care sunt tratate atribuțiile acestora. Astfel ombudsmanul cu competență specială spre deosebire de cel cu competențe generală s-ar părea că nu poate prezenta propuneri și recomandări pentru repunerea în drepturi, contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor, participa la perfecționarea legislației în domeniu, propune

aderarea la instrumentele internaționale în domeniu, promova drepturile omului în societate. Impresia creată este că legiuitorul tratează diferențiat competențele ombudsmanilor, acordând prioritate celui cu competența general.

În același timp analiza textului de lege enunțat în coroborare cu alte norme care se referă la acest subiect scot în evidență următoarele situații în care Avocatul Poporului nu poate să intervină, situații prevăzute în mod expres în alin. (5) art. 21 din Legea nr. 52, în conformitate cu care (5) nu este primită spre examinare cererea:

- depusă peste un an de la data constatării încălcării drepturilor și libertăților omului, cu excepția cazurilor când Avocatul Poporului poate prelungi acest termen, dar nu mai mult decât cu un an;

- care este în procedură judiciară pentru examinare în fond, cu excepția cererilor privind acțiunile și/sau inacțiunile judecătorului;

- a cărei examinare ține de competența altor organe (intentarea urmăririi penale, explicarea deciziei judecătorești);

- pe cauză adjudecată, pe care există o sentință sau o hotărâre judecătorească în fond.

Din cele relatate rezultă că pe lângă expirarea termenului de prescripție care în cazul sesizării Avocatului Poporului este de un an, și care poate fi prelungit de către ultimul, restul cazurilor privesc activitatea organelor de urmărire penală și cele ale instanțelor judecătorești. În sensul celor stipulate în norma invocată Avocatul Poporului nu poate schimba autoritatea hotărârilor judecătorești, modalitatea de acces la justiție dar și contestarea acestora fiind stabilită expe de lege. La fel Avocatul Poporului nu-și poate atribui rolul de organ de urmărire penală cu consecințele de rigoare pe marginea sesizărilor de acest gen, precum nici nu poate explica deciziile judecătorești acestea fiind de competența instanțelor co-respunzătoare. Un alt aspect care rezultă din cele menționate este că Avocatul Poporului nu poate interveni pentru protecția drepturilor și libertăților tuturor subiecților de drept ci doar în situațiile în care este vorba de drepturile și libertățile persoanelor fizice, or altfel spus a omului. Nu ține de competența Avocatului Poporului protejarea și respectiv promovarea drepturilor persoanelor juridice. În același timp din normele invocate rezultă că deși conform prevederilor art. 1 alin (1) Legea nr. 52 Avocatul Poporului (Ombudsmanul), asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către *organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către*

*organizațiile necomerciale* și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, subiecții respectivi nu sunt prevăzuți la art. 16 din Lege care reglementează nemijlocit atribuțiile Avocatului Poporului, concluzia fiind că prevederea respective de la art. 1 al Legii poartă mai mult un caracter declarative odată ce nu a fost urmată de o reglementare corespunzătoare în continuare. Or dincolo de faptul că conform art. 16 din lege Avocatul Poporului nu poate prezenta propuneri *organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiilor necomerciale*, acesta nu poate nici participa la soluționarea amiabilă a conflictelor dintre subiecții respectivi și persoanele fizice. Mai mult art. 16 din Lege se pare că a deraiat și de la art. 11 care reglementează drepturile Avocatului Poporului și în conformitate cu care în exercitarea mandatului său, Avocatul Poporului are dreptul:

- ✓ să fie primit imediat și fără nicio formă de obstrucțiune sau întârziere în audiență de către conducători și alte persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile ale autorităților publice, instituțiilor, *organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare*, ale inspectoratelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, ale instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de urmărire penală, unităților militare, centrelor de plasament pentru imigranți sau solicitanții de azil, ale instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, ale instituțiilor speciale de învățământ și de reeducare sau instituțiilor curative și de reeducare a minorilor și ale altor instituții similare;

- ✓ să verifice respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, *de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale*, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- ✓ să aibă acces liber și fără întârziere în *instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare*, în inspectoratele de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituțiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unitățile militare, în centrele de plasament pentru imigranți sau pentru solicitanții de azil, în instituțiile care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în instituțiile speciale de învățământ și de reeducare sau în instituțiile curative și de reeducare a minorilor și în alte instituții similare.

Astfel, din modul în care legiuitorul a ales să reglementeze competența funcțională a Avocatului Poporului poate duce la concluzia că acesta este



competent să protejeze drepturile omului chiar dacă acestea sunt afectate de un subiect de drept privat, are dreptul să fie primit în audiență de către persoanele ce gestionează aceste entități, poate verifica respectarea legislației de către acestea și poate avea acces liber la ei, fără însă a putea să le prezinte propuneri de remediere a situațiilor legate de încălcarea drepturilor omului și să participe la soluționarea amiabilă a conflictelor respective.

Dincolo de cele menționate pentru a reîntregi tabloul referitor la competența funcțională a Avocatului Poporului, urmează să dă răspuns la întrebarea ce poate acesta face în legătură cu gestionarea cazurilor legate de drepturile și libertățile omului, și care ar fi actele sale de reacționare. Așa cum rezultă din prevederile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 52 Avocatul Poporului examinează cererile privind deciziile, acțiunile sau inacțiunile autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, i-au încălcat drepturile și libertățile.

În scopul examinării cererilor Avocatul Poporului conform prevederilor art. 23 din Lege în scopul verificării faptelor expuse, este în drept să solicite concursul autorităților și persoanelor cu funcții de răspundere în vederea organizării controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate. Controlul nu poate fi încredințat autorității sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni sunt contestate. Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte Avocatului Poporului materialele, documentele și informațiile solicitate în legătură cu exercitarea atribuțiilor acestuia în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen.

Avocatul Poporului depune toată diligența pentru soluționarea cererilor prin concilierea părților și căutarea unor soluții reciproc acceptabile. Concilierea poate avea loc la orice etapă de examinare a cererii și, la solicitarea părților, se poate finaliza prin semnarea unui acord de conciliere. Concilierea părților constituie temei pentru încetarea procesului de examinare a cererii.

Dacă, în urma examinării cererii, s-a constatat că drepturile sau libertățile petiționarului nu au fost încălcate, Avocatul Poporului emite o decizie argumentată privind încetarea examinării cererii. Decizia privind încetarea examinării cererii nu poate fi atacată. Iar conform prevederilor 25 din Legea nr. 52, în baza rezultatelor examinării sesizării, Avocatul Poporului este în drept:

- să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate;

- să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului;

- să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

Avocatul Poporului este în drept să înainteze o acțiune în instanța de judecată în legătură cu faptele depistate de încălcare în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului. Cererea de chemare în judecată depusă de Avocatul Poporului este scutită de taxa de stat. Avocatul Poporului poate interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor.

Concluzionând, am considerat relevantă aducerea în atenție a opiniei autorului V. Ciobanu, care cu referire la Avocatul Poporului din România, consideră benefică recunoașterea calității procesuale active acestuia pentru a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării asupra problemelor de drept care au fost soluționate diferit de către instanțele judecătorești (...). Considerând, că este firesc și logic că lărgirea atribuțiilor Avocatului Poporului s-a făcut pentru facilitarea îndeplinirii atribuțiilor sale constituționale și legale, deci pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice<sup>110</sup>.

### **3. Competența materială**

Competența materială a unui organ așa cum aceasta rezultă din opiniile expuse în literatura de specialitate este determinată de componența concretă de infracțiune, adică a normei penale corespunzătoare<sup>111</sup>. Am recurs la opiniile doctrinare expuse referitoare la procesul penal, din

<sup>110</sup> Ciobanu V. Avocatul poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției și noul Cod de procedură civilă. În. Revista Română de Drept privat. nr. 6. București 2013. p. 52.

<sup>111</sup> Головкин Л. и другие. Курс уголовного процесса. Изд. Статут. М., 2017. с. 653.

două considerente, primul deoarece știința procesual penală a dezbătut de mult chestiunile legate de competență, inclusiv consecințele nerespectării acesteia, iar pe de altă parte deoarece categoria respectivă nu se schimbă în esență de la o ramură de drept la alta. Raportând cele menționate la competența Avocatului Poporului s-ar putea obiecta ca fiind de prisos analizarea acesteia din moment că Avocatul Poporului nu concurează cu careva organe în activitatea sa și respectiv, activitățile sale nu ar putea să se suprapună sau să concureze cu activitățile similar ale altor organe. Obiecția pe care o considerăm doar parțial relevantă din moment ce dimensiunea pe care ne propunem să analizăm acest tip de competență ține nu de activitatea unor organe similare ci de activitatea în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului a diferitor organe. Or din acest unghi este greu de afirmat că Activitatea Avocatului Poporului nu ar avea „concurrenti”.

Conform unor opinii cu privire la instituția Avocatului Poporului din România examinarea atribuțiilor instituției, a mijloacelor și procedurilor de exercitare trebuie făcută în lumina dispozițiilor constituționale care definesc funcția acestei instituții. Ca atare, trebuie plecat de la art. 58 din Constituție, potrivit căruia Avocatul Poporului este numit „pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice”.

Fără a intra în detalii, aici și acum, vom observa că într-o interpretare corectă a textului constituțional, cel puțin două idei domină și determină în același timp competența instituției, și anume:

- activitatea Avocatului Poporului privește numai drepturile și libertățile persoanelor fizice;
- apărarea acestora trebuie realizată de Avocatul Poporului în orice domeniu de activitate și față de oricine. Fără îndoială, sub acest aspect, anumite coordonate vor fi impuse de legi, dar aceste legi pot grăniți intervenția Avocatului Poporului numai dacă se fondează pe alte texte constituționale, ele însele privind tot drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanelor fizice<sup>112</sup>.

Afirmațiile respective le considerăm pe deplin valabile și pentru Avocatul Poporului din Republica Moldova, așa cu aceasta rezultă din prevederile art. 59/1 din Constituție. În context întrebărilor la care ar urma să răspundem în continuare țin de categoriile de persoane care se pot adresa Avocatului Poporului și care persoane nu pot utiliza această cale pentru ași proteja drepturile dar și de sfera de probleme care poate

<sup>112</sup> Muraru I. Op. cit., p. 63.

și respective nu poate fi dedusă acestuia spre soluționare.

Revenind la opinia autorului I. Muraru care susține textul constituțional utilizează exprimarea persoane fizice, terminologie clară și corectă deoarece protecția drepturilor și libertăților acordate se face și trebuie să se facă fără deosebire de ipotezele juridice în care omul apare: cetățean, străin sau apatrid. Constituția nu utilizează cuvântul om (drepturile omului) pentru a evita orice confuzie sau speculație privind drepturile femeilor și drepturile bărbaților. Mai mult, se evită orice speculație privind protecția persoanelor juridice prin intermediul Avocatului Poporului. În opinia autorului deși exprimarea constituțională și legală este fără cusur din punct de vedere juridic, Legea nr. 35/1997 ține să facă unele precizări privind persoanele care execută pedeapsa închisorii sau, după caz, se află arestate sau reținute, precum și privind minorii aflați în centrele de reeducare. Aceste nominalizări s-au făcut, pe de o parte, pentru a stabili obligația Structurilor de conducere de a permite exercitarea dreptului, precum și pentru a evita orice confuzie privind exercitarea drepturilor de către persoanele aflate în aceste situații.

Autorul ajunge la concluzia că:

✓ au dreptul de a se adresa Avocatului Poporului numai persoanele fizice, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială;

✓ cetățenia nu prezintă nici un drept, și nici un inconvenient în alegerea acestei căi de apărare a drepturilor și libertăților;

✓ vârsta petiționarului nu afectează posibilitatea exercitării acestui drept. Rezultă, deci, că orice persoană fizică ce se poate exprima în apărarea drepturilor sale se poate adresa Avocatului Poporului;

Avocatul Poporului nu se poate implica în soluționarea petițiilor formulate de către autoritățile și instituțiile publice, partide politice, sindicate, alte persoane juridice, asociații și organizații, petiții prin care acestea ar solicita sprijin în rezolvarea unor probleme proprii<sup>113</sup>. Același autor cu referire la actele și faptele ce pot fi reclamate Avocatului Poporului consideră că sunt supuse petiționării actele și faptele administrative ale autorităților administrației publice prin care s-au încălcat drepturile și libertățile garantate de Constituție și legi.

Legea include în categoria actelor administrative care fac obiectul activității Avocatului Poporului și pe cele ale regiilor autonome. Sunt asi-

<sup>113</sup> Muraru I. Op. cit., p. 69.

milate actelor administrative atât *tăcerea* organelor administrației publice, cât și *emiterea tardivă* a actelor. Nu fac obiectul activității Avocatului Poporului potrivit art. 15 alin. (4), cererile privind:

- actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament;
- actele și faptele deputaților și senatorilor;
- actele și faptele Președintelui României;
- actele și faptele Guvernului;
- actele Curții Constituționale;
- actele și faptele Președintelui Consiliului Legislativ;
- actele autorității judecătorești.

Raportând opiniile doctrinare menționate supra la cadrul normativ național putem constata că conform art. 18 din Legea nr. 52 Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării (în continuare – *petiționari*), ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova.

Avocatul Poporului nu se substituie prin competențele sale autorităților publice, organelor de drept și instanțelor judecătorești. Avocatul Poporului examinează cererile privind deciziile, acțiunile sau inacțiunile autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, i-au încălcat drepturile și libertățile. De rând cu denumirea generică de persoane fizice în același act normative legiuitorul operează cu noțiunile de persoane aflate în detenție, militar etc, logica utilizării acestor specificări fiind cea expusă de profesorul I. Muraru. Nu pot fi deduse spre soluționare Avocatului Poporului așa cum aceasta rezultă din prevederile art. 18 Legea 52, faptele ce țin de competența autorităților publice, organelor de drept și instanțelor judecătorești, cum am menționat anterior în acest sens Avocatul Poporului nu este nici legislator, nici organ executiv și nici judecător cu consecințele de rigoare. La fel Avocatul Poporului nu este competent să examineze conform prevederilor art. 21 alin. (5) din Lege cererea:

a) depusă peste un an de la data constatării încălcării drepturilor și libertăților omului, cu excepția cazurilor când Avocatul Poporului poate prelungi acest termen, dar nu mai mult decât cu un an;

b) care este în procedură judiciară pentru examinare în fond, cu ex-

cepția cererilor privind acțiunile și/sau inacțiunile judecătorului;

c) a cărei examinare ține de competența altor organe (intentarea urmăririi penale, explicarea deciziei judecătorești);

d) pe cauză adjudecată, pe care există o sentință sau o hotărâre judecătorească în fond;

Concomitent nu putem fi de acord cu opinia dlui I. Muraru precum că Avocatul Poporului nu ar putea examina cererile privitoare la actele Legislativului și Executivului, or pornind de la teza că ombudsmanul nu se poate substitui organelor administrației publice și respective nu poate emite acte în locul acestora fie decide revocarea ori modificarea acestor acte, însă poate interveni prin recomandări, concilieri, pentru a determina subiectul vizat să remedieze situația nu putem să nu susținem că un asemenea mod de intervenție îl constituie și participarea Avocatului Poporului la perfecționarea legislației, fie inițierea controlului constituțional prin aplicarea instrumentelor corespunzătoare. Or de ce cererea unei persoane care se consideră vătămată printr-un act administrativ poate fi examinată de către Avocatul Poporului, care pentru repunere a persoanei în drepturi poate face anumite recomandări organului emitent, iar dacă persoana este afectată de un act emis de Guvern fie Parlament atunci utilizarea de către Avocatul Poporului a instrumentelor corespunzătoare cu care este dotat pentru a pune persoana în drepturi nu ar face obiectul activității sale.

#### **4. Competența teritorială**

Competența teritorială semnifică acea formă a competenței jurisdicționale care prescrie regulile privitoare la determinarea, în concret, a atribuțiilor instanțelor judecătorești de același grad. Prin intermediul regulilor de competență teritorială se stabilește care anume dintre instanțele de același grad are competența de a soluționa o cauză civilă concretă<sup>114</sup>.

Raportând definiția la Avocatul Poporului am putea afirma că competența teritorială reprezintă forma competenței care prescrie regulile privitoare la determinarea competenței Avocaților Poporului de același grad. Dar deoarece conform prevederilor art. 5 alin. (1), din Legea 52, Parlamentul numește doi Avocați ai Poporului autonomi unul față de celălalt, dintre care unul este specializat în problemele de protecție a drep-

<sup>114</sup>

Dicționar juridic. Disponibil online: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/>

turilor și libertăților copilului, or altfel spus nici Avocatul Poporului cu competență generală nici cel cu competență specială nu mai au colegi sau instituții similare cu care ar concura în exercitarea atribuțiilor funcționale, atunci evident decade și întrebarea referitoare la necesitatea delimitării competenței teritoriale. Totuși competența teritorială cel puțin din punct teoretic nu este de prisos, iar necesitatea determinării ei ar putea în unele situații să apară. În special necesitatea determinării competenței teritoriale ar putea apărea în statele care nu cunosc instituția ombudsmanului național, iar la moment activează mai mulți ombudsmani de nivel local, fie pe lângă ombudsmanul național activează și ombudsmani locali, care există în asemenea țări precum Italia, Marea Britanie și R.F.Germania (1974 - apărător civil în provincia Liguria și Toscana; comisionar pentru administrația locală în Anglia, Țara Galilor și Scoția; Burgerbeauftragter în landul Renania-Westfalia);

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Ciobanu V. Avocatul poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției și noul Cod de procedură civilă. În: Revista Română de Drept privat. nr. 6. București 2013.

2. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

3. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analele Universității București. Editura All Beck. București 2004.

4. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1997.

5. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004.

6. Neagu I., Damaschin M. Tratat de procedură penală. Partea Generală. Ediția -II. Editura Universul Juridic. București 2015.

7. Potîngă A. Rolul instituțiilor democratice în stat. În: Revista națională de drept nr. 10. Chișinău 2003.

8. Головки Л. и другие. Курс Уголовного процесса. Изд. Статут. Москва 2017.

9. Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. nr. 5. Изд. Наука. Москва 2004.

**II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

- 1. Noțiuni despre competența Avocatului Poporului?
- 2. Competența funcțională a Avocatului Poporului?
- 3. Actele exceptate de la controlul Avocatului Poporului?
- 4. Enumerați categoriile de cereri exceptate de la controlul Avocatului Poporului?
- 5. Ce înțelegeți prin competența materială a Avocatului Poporului?
- 6. Poate oare avocatului poporului interveni în soluționarea unui litigiu aflat pe rolul instanței de judecată, argumentați?

**III. NOTE:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## TEMA 7 SESIZAREA AVOCATULUI POPORULUI

### ***1. Persoanele care se pot adresa Avocatului Poporului***

Așa după cum rezultă atât din prevederile constituționale, dar și din prevederile Legii 52, după intervenția Avocatului Poporului pot apela orice persoană fizică. În literatura de specialitate cu referire la legislația României, care la capitolul respectiv nu diferențiază de cea autohtonă este menționat că norma constituțională utilizează exprimarea persoane fizice, terminologie clară și corectă deoarece protecția drepturilor și libertăților acordate se face și trebuie să se facă fără deosebire de ipotezele juridice în care omul apare: cetățean, străin sau apatrid. Constituția nu utilizează cuvântul om (drepturile omului) pentru a evita orice confuzie sau speculație privind drepturile femeilor și drepturile bărbaților. Mai mult, se evită orice speculație privind protecția persoanelor juridice prin intermediul Avocatului Poporului<sup>115</sup>.

Concomitent, după cum s-a observat, ombudsmanul își exercită atribuțiile la plângerea persoanelor ale căror drepturi au fost vătămate sau din oficiu, când are informații privind încălcarea unor drepturi cetățenești, sau când constată el însuși asemenea încălcări<sup>116</sup>. Ceea ce înseamnă, că, deși subiectul protecției ombudsmanului este persoana fizică, pentru intervenția acestuia nu este în mod obligatoriu necesară sesizarea. Deși trebuie să recunoaștem că spectrul persoanelor care se pot adresa ombudsmanului nu este unul uniform. Astfel, cu referire la ombudsmanul european se menționează că sarcina acestuia constă în examinarea plângerilor cetățenilor Uniunii Europene, or a cetățenilor statelor terțe, care locuiesc pe teritoriul statelor membre UE, dar și a persoanelor juridice, la acțiunile instituțiilor Uniunii Europene, fie a organelor lor auxiliare<sup>117</sup>.

Din prevederile art. 18 alin. (1) Legea 52, cu privire la Avocatul Poporului rezultă că Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fi-

<sup>115</sup> Muraru I. Op. cit., p. 69.

<sup>116</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 189.

<sup>117</sup> Лазарь Л. Европейский омбудсман. В: Человек и закон, №. 2. Кишинёв 2002. с. 44.

zice, indiferent de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase, care locuiesc permanent, se află ori s-au aflat temporar pe teritoriul țării (în continuare – *petiționari*), ale căror drepturi și libertăți se presupune că au fost încălcate de Republica Moldova. Conform prevederilor art. 19 alin. (2) și (3) Legea 52, cererea poate a fi depusă la Avocatul Poporului, atât personal cât și prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare. La fel cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, sindicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia.

Pentru unele categorii de persoane care datorită specificului situației în care se află nu pot avea acces direct la Avocatul Poporului, legiuitorul a stabilit anumite obligații față de administrația respective, acestea privesc atât termenele de remiterea a cererilor cât și privitor la interdicția de a efectua anumite acțiuni. În conformitate cu norma legală menționată cererea din partea unei persoane aflate în detenție, a unei persoane aflate în izolatoarele de urmărire penală, din partea militarilor din unitățile militare nu se supune cenzurii și se expediază de către administrația instituțiilor respective Avocatului Poporului în termen de 24 de ore. Referitor la categoriile respective de persoane I. Muraru menționează că aceste nominalizări s-au făcut, pe de o parte, pentru a stabili obligația Structurilor de conducere de a permite exercitarea dreptului, precum și pentru a evita orice confuzie privind exercitarea drepturilor de către persoanele aflate în aceste situații<sup>118</sup>. În același timp noțiunea de persoană aflată în detenție în sensul Legii nr. 52 are un sens larg, în această categorie conform prevederilor art. 30 alin. (4) ar intra orice persoană private de libertate noțiune care se definește ca orice formă de plasare a persoanei, la ordinul oricărui organ judiciar, administrativ sau al altui organ, într-un loc de detenție de stat sau privat, pe care aceasta nu îl poate părăsi după voia sa, în calitate de pedeapsă, sancțiune, măsură procesuală de constrângere, măsură de siguranță, precum și ca rezultat al dependenței față de o îngrijire acordată sau în baza oricărui alt motiv.

## **2. Modalitățile de sesizare a Avocatului Poporului**

Conform Dicționarului juridic prin sesizare se înțelege - actul procesual prin care persoana îndreptățită se adresează organului judiciar cu solicitarea desfășurării activităților pe care legea i le conferă ca atribuții

---

<sup>118</sup> Muraru I. Op. cit., p. 69.

funcționale<sup>119</sup>. Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române cuvântul sesizare semnifică înștiințarea unei autorități despre un caz care trebuie luat în cercetare<sup>120</sup>.

Încă de la apariția instituției ombudsmanului în Suedia, dată fiind importanța acordată acestei instituții, sesizarea ombudsmanilor se putea face prin reclamații sau din oficiu, uneori ca urmare a unor articole din presă<sup>121</sup>. Or, așa cum am menționat anterior, pentru intervenția ombudsmanului nu este obligatorie respectarea numitei forme de sesizare, în anumite circumstanțe aceste putând interveni și din oficiu. Astfel, conform, prevederilor art. 19, 22 din Legea 52, Avocatul Poporului poate fi sesizat atât de către persoanele fizice cât și se poate autosesiza când a luat nemijlocit cunoștință de anumite fapte ce țin de competența sa. Din normele menționate rezultă că la sesizarea Avocatului Poporului de către persoanele fizice, cererea adresată acestuia se depune până la expirarea unui an din ziua încălcării presupuse a drepturilor sau libertăților petiționarului sau din ziua când petiționarul a aflat despre presupusa încălcare. Cererile sunt depuse personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare. Cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, sindicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia.

Cererea din partea unei persoane aflate în detenție, a unei persoane aflate în izolatoarele de urmărire penală, din partea militarilor din unitățile militare nu se supune cenzurii și se expediază de către administrația instituțiilor respective Avocatului Poporului în termen de 24 de ore.

Cererile adresate Avocatului Poporului nu sunt taxate. La fel, Avocatul Poporului examinează și cereri orale, parvenite în cadrul audiențelor organizate nu mai rar decât o dată pe lună conform regulamentului aprobat de Avocatul Poporului. Din cele menționate este lesne de observat că Avocatul Poporului poate fi sesizat atât în formă scrisă cât și în formă orală, tratamentul respectiv aplicat de către legiuitor nu face decât să faciliteze accesul persoanelor la Avocatul Poporului. Mai mult în același scop legiuitorul a prevăzut posibilitatea nu doar a sesizării directe de către persoana vătămată ci și prin intermediul unor reprezentanți, organizații neguvernamentale, sindicate. Iar modalitățile de remitere a cererilor pot avea prin diverse căi cum ar fi prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare.

<sup>119</sup> Dicționar juridic. Disponibil online: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/>.

<sup>120</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

<sup>121</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 16.

În același timp pentru anumite situații legiuitorul a prevăzut și posibilitatea de autosesizare a Avocatului Poporului, în cazul în care dispune de informații privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului, în cazurile de o importanță socială deosebită sau în cazul în care este necesară apărarea intereselor unor persoane care nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare. Legiuitorul enumeră exhaustiv cazurile în care Avocatul Poporului poate interveni din oficiu acestea ținând de întinderea drepturilor și libertăților încălcate care trebuie să poarte un caracter de masă, de importanța social deosebită a cazului, fie de imposibilitatea intervenției de sine stătătoare a persoanei vătămate.

Mai mult în cazul în care se constată încălcări în masă sau grave ale drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului este în drept să prezinte rapoarte speciale la ședințele Parlamentului, precum și să propună instituirea unor comisii speciale care să cerceteze aceste fapte. Totodată constatarea încălcării în masă a drepturilor omului poate avea loc atât la sesizarea din oficiu cât și la sesizarea din partea subiecților prevăzuți de lege a Avocatului Poporului. O precizare în legătură cu cele relatate și care ține de cadrul normativ relevant, este că deși Avocatul Poporului poate examina faptele care privesc doar încălcarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice, sesizarea Avocatului Poporului cu privire la dreptul încălcat poate parveni atât de la titularul dreptului cât și de la alte persoane inclusiv juridice în interesul său. Or forma organizatorico-juridică corespunzătoare o pot avea organizațiile nonguvernamentale, sindicatele dar și alte organizații reprezentative în numele petiționarilor, fără însă ca acestea să solicite protejarea drepturilor proprii.

### ***3. Petiția condiții de fond și de formă***

Am utilizat noțiunea de petiție pentru a desemna actul exterior de sesizare a Avocatului Poporului, considerând că acesta mai precis corespunde modalităților de adresare la instituția respective. Aceasta deși Legea 52, utilizează noțiunea de cerere pentru a desemna modalitatea exterioară de sesizare a Avocatului Poporului, în combinație cu denumirea generică de petiționar pentru persoanele pretins vătămate. Mai mult conform prevederilor art. 21 alin. (1) lit. „c” al Legii nr. 52, Avocatul Poporului poate să remită cererea organelor competente pentru a fi examinată

în conformitate cu prevederile legislației cu privire la *petiționare*. Iar conform prevederilor art. 4 al Legii nr. 190 din data de 19.07.1994 cu privire la *petiționare* (abrogată)-prin *petiție*, se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri. Noțiunea de *petiție* deși cu anumite schimbări, se regăsește în actualul Cod administrativ, art. 9 și semnifică orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Cu privire la acest subiect I. Muraru afirma că prin *petiție* se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită, o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite generic autorități și instituții publice.

Termenul *cerere*, utilizat de Legea privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, deși este corect și, am putea spune, semnificativ pentru activitatea Avocatului Poporului, pare a restrânge posibilitatea persoanei fizice de a-și apăra pe această cale drepturile și libertățile<sup>122</sup>. Afirmație pe care o considerăm nu doar întemeiată dar și valabilă pentru cadrul normativ autohton.

Din conținutul art. 19 al Legii nr. 52, rezultă că legiuitorul nu a impus careva condiții de formă pentru cererile adresate Avocatului Poporului or conform normei respective cererile sunt depuse personal sau prin poștă, fax, e-mail sau alt mijloc de comunicare. Cererea poate fi depusă și de către un reprezentant al persoanei lezate în drepturi, de către organizații nonguvernamentale, sindicate și alte organizații reprezentative în numele acesteia. Cererea din partea unei persoane aflate în detenție, a unei persoane aflate în izolatoarele de urmărire penală, din partea militarilor din unitățile militare nu se supune cenzurii și se expediază de către administrația instituțiilor respective Avocatului Poporului în termen de 24 de ore.

Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de stat. Avocatul Poporului examinează și cereri orale, parvenite în cadrul audiințelor organizate nu mai rar decât o dată pe lună conform regulamentului aprobat de Avocatul Poporului. Unica condiție impusă de norma

---

<sup>122</sup> Muraru I. Op. cit., p. 69.

respectivă este prescripția extinctivă de un an de zile de la producerea faptei fie din moment ce persoana a aflat despre aceasta, astfel conform prevederilor art. 19 alin. (1) Legea nr. 52, cererea adresată Avocatului Poporului se depune până la expirarea unui an din ziua încălcării presupuse a drepturilor sau libertăților petiționarului sau din ziua când petiționarul a aflat despre presupusa încălcare.

Termenul de un an de zile, așa după cum observă unii autori, are drept scop organizarea mai efectivă a activității ombudsmanului, dar și evitarea blocajului activității acestuia. Asemenea termene mai sunt în Federația Rusă, Ucraina, Azerbaidjan, Uzbekistan etc<sup>123</sup>. În rest legiuitorul a reglementat modul de depunere a cererilor astfel încât procedura respectivă să fie una maxim accesibilă și nebirocratizată. Pe de altă parte art. 20 al Legii 52, face referire la mai multe condiții care urmează a fi întrunite de cererea adresată Avocatului Poporului, conform normei menționate în cererea adresată Avocatului Poporului se indică:

- a) numele, prenumele și domiciliul petiționarului și, după caz, numele, prenumele persoanei lezate în drepturi;
- b) descrierea succintă a circumstanțelor cauzei;
- c) denumirea autorității sau numele și prenumele persoanei cu funcție de răspundere în urma acțiunilor și/sau inacțiunilor căreia a avut loc încălcarea drepturilor sau libertăților, în cazul în care această persoană se cunoaște;
- d) semnătura și data întocmirii.

În cazul în care faptele invocate în cerere au constituit obiect al examinării de către alte autorități, la cerere se anexează și copiile de pe răspunsurile autorităților respective. Ca sancțiune legiuitorul a prevăzut că petiția care nu corespunde cerințelor prevăzute se restituie fără examinare. Ceea ce ar însemna că sunt restituite cererile în care nu sunt menționate datele despre petiționar și după caz despre persoana lezată în drepturi, circumstanțele cauzei și denumirea autorității fie persoanei cu funcție de răspundere (atenție nu și a subiecților din mediul privat la care se referă art. 1 alin. (1) din Legea nr. 52) care a generat încălcarea, semnătura și data întocmirii. Dacă referirea la semnătură pare a fi una plauzibilă, atunci indicarea datei pe cerere, sau mai precis importanța acesteia este de neînțeles, mai ales în măsura în care să constituie un motiv de restituire a cererii fără examinare. În special, luând în calcul că conform prevederilor art. 21 alin. (5) lit. „a” Legea nr. 52, nu este primită

---

<sup>123</sup> Башимов М. Оp. cit., p. 66.

spre examinare cererea, depusă peste un an de la data constatării încălcării drepturilor și libertăților omului, cu excepția cazurilor când Avocatul Poporului poate prelungi acest termen, dar nu mai mult decât cu un an. Deci verificarea respectării termenului de un an de depunere a cererii este legată de momentul depunerii acesteia și nu de data semnării cererii. Or dacă cerința respectivă poate fi relevantă în situația primirii cererilor orale în cadrul audiențelor organizate de către Avocatul Poporului, atunci nu poate avea careva importanță pentru celelalte forme de cereri.

Altă întrebare care apare în legătură cu condițiile pe care trebuie să le întrunească cererea țin de prezența semnăturii, or dacă acesta este un element obligatoriu al cererii atunci pentru cele remise prin mijloace electronice de comunicare pare a fi obligatorie aplicarea semnăturii electronice, condiție nerespectarea căreia ar aduce la încălcarea modului de sesizare a Avocatului Poporului cu consecințele de rigoare.

Condițiile de fond pe care trebuie să le întrunească cererea adresată Avocatului Poporului pot fi deduse din prevederile art. 21 al Legii nr. 52, din care rezultă că după recepționarea cererii, Avocatul Poporului este în drept:

a) să restituie cererea fără examinare, explicând petiționarului procedura pe care acesta este în drept să o folosească pentru a-și apăra drepturile și libertățile;

b) să remită cererea organelor competente pentru a fi examinată în conformitate cu prevederile legislației cu privire la petiționare.

Cererea repetată în privința aceluiași persoane și fapte se acceptă spre examinare numai în cazul apariției unor circumstanțe noi. Legea interzice primirea spre examinare a cererilor:

a) care este în procedură judiciară pentru examinare în fond, cu excepția cererilor privind acțiunile și/sau inacțiunile judecătorului;

b) a cărei examinare ține de competența altor organe (intentarea urmăririi penale, explicarea deciziei judecătorești);

c) pe cauză adjudecată, pe care există o sentință sau o hotărâre judecătorească în fond;

d) care conține calomnii și insulte, discreditează autoritățile statului în general, autoritățile locale, asociațiile de cetățeni și reprezentanții lor, care instigă la ură națională, rasială, religioasă și la alte acțiuni pentru care se prevede răspundere conform legii.

Din prevederile normei expuse rezultă că faptele deduse Avocatului Poporului trebuie să țină de competența acestuia, în caz contrar ce-

rerea fie este restituită petiționarului cu explicațiile de rigoare, fie este remisă pentru examinare organelor competente. La fel aceasta nu trebuie să se refere la fapte care țin de competența instanțelor judecătorești fie a organelor judiciare și să nu conțină calomnii și insulte.

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Dicționar juridic. Disponibil online: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/>.

3. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analele Universității București. Editura All Beck. București 2004.

4. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1997.

5. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004.

6. Башимов М. Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии. В: Государство и право. нр. 5. Изд. Наука. Москва 2004.

7. Лазарь Л. Европейский омбудсман. В: Человек и закон нр. 2. Кишинёв 2002.

### **II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

1. Formele de sesizare a ombudsmanului?

2. Cererea ca act de sesizare a Avocatului Poporului?

3. Persoanele care se pot adresa Avocatului Poporului?

4. Condițiile de formă a cererii adresate Avocatului Poporului?

5. Enumerați categoriile de cereri ce nu pot fi examinate de către Avocatul Poporului?

6. Care sunt consecințele nerespectării condițiilor prevăzute de lege pentru cererile adresate Avocatului Poporului?

### **III. NOTE:**

---

---

---





## TEMA 8

### ACTIVITATEA AVOCATULUI POPORULUI

#### ***1. Activitatea investigativă***

Pornind de la teza că dincolo de aspectul material care constă în faptele sau acțiunile reclamate Avocatului Poporului, și respectiv modalitățile concrete prin care acestea sunt soluționate, mai există o activitate fără desfășurarea căreia ar fi imposibilă soluționarea cazurilor. Activitate care constă în elucidarea circumstanțelor deduse Avocatului Poporului și care se rezumă la acțiunile pe care acesta le poate întreprinde în acest sens. În literatura de specialitate este menționat că o dată ce s-a primit plângerea, ombudsman-ul o analizează și își începe acțiunile în următoarea ordine:

1. Analizează reclamația cu scopul de a decide dacă aceasta îndeplinește condițiile necesare pentru a fi admisă.

2. Pledează cauza în fața organismelor incriminate.

3. După primirea răspunsului de la administrația respectivă, poate considera cazul închis sau poate începe o investigație pentru a verifica veridicitatea răspunsului sau poate face inspecțiile pe care le socotește necesare pentru elucidarea faptelor. Nici un funcționar și nici o autoritate publică nu-1 poate împiedica să aibă acces la orice fel de documente, indiferent de caracterul secret al acestora.

4. Deși nu are competența de a modifica sau a anula actele administrative, dispune de un instrument juridic cu mare eficacitate, care constă în imposibilitatea de a face recomandări sau sugestii autorității legislative și executive când consideră că o normă juridică sau o practică birocratică nu este în concordanță cu drepturile fundamentale sau cu valorile recunoscute în Constituție, având calitatea de a sugera interpretarea corectă a normei supreme.

5. Are obligația de a prezenta anual rapoarte de activitate legislativului, sau în unele cazuri (Franța), în fața guvernului, ceea ce îi dă ocazia

să dea publicității neregularitățile comise de administrație și să-și exprime părerea asupra lor.

6. În cazul în care un funcționar nu și-a îndeplinit obligațiile sau a împiedicat acțiunile de investigare ale ombudsmanului, acesta îl poate denunța autorităților pentru comportament necorespunzător<sup>124</sup>.

Deși după cum pe bună dreptate este menționat că în exercitarea atribuțiilor sale, ombudsmanul nu se substituie altor organisme cărora le sunt conferite atribuții privind apărarea drepturilor omului. Avem în vedere, îndeosebi, organele judiciare<sup>125</sup>.

Ceea ce ne interesează în sensul prezentului capitol sunt activitățile prevăzute la punctele 1-3, iar activitatea desfășurată de Avocatul Poporului în acest sens purtând un caracter investigativ, rezultatele căreia constituie temeiul deciziilor ulterioare. Totodată făcând o incursiune la originea instituției, putem observa că ombudsmanii aveau la dispoziție următoarele mijloace de acțiune: inspecțiile, instrucția, ancheta proprie și sesizarea justiției<sup>126</sup>. Din prevederile cadrului normativ relevant, și anume a prevederilor art. 23 din Legea nr. 52 la examinarea cererilor, în scopul verificării faptelor expuse, Avocatul Poporului este în drept să solicite concursul autorităților și persoanelor cu funcții de răspundere în vederea organizării controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate. Controlul nu poate fi încredințat autorității sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni sunt contestate.

Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sunt obligate să prezinte Avocatului Poporului materialele, documentele și informațiile solicitate în legătură cu exercitarea atribuțiilor acestuia în cel mult 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen. Avocatul Poporului depune toată diligența pentru soluționarea cererilor prin concilierea părților și căutarea unor soluții reciproc acceptabile. Concilierea poate avea loc la orice etapă de examinare a cererii și, la solicitarea părților, se poate finaliza prin semnarea unui acord de conciliere. Concilierea părților constituie temei pentru încetarea procesului de examinare a cererii. Concomitent deși norma respectivă nu prevede expres, totuși Avocatul Poporului (art. 10 Legea 52), Acesta are următoarele drepturi:

- să fie primit în audiență de către Președintele Republicii Moldova, de către Președintele Parlamentului și de către Prim-ministru atât în ca-

<sup>124</sup> Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Op. cit., p. 50.

<sup>125</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 188.

<sup>126</sup> Iancu. Gh., Ionea D. Op. cit., p. 16.

drul orelor de audiență, cât și în afara lor;

- să fie primit imediat și fără nicio formă de obstrucțiune sau întârziere în audiență de către conducători și alte persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile ale autorităților publice, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale inspectoratelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, ale instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de urmărire penală, unităților militare, centrelor de plasament pentru imigranți sau solicitanții de azil, ale instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, ale instituțiilor speciale de învățământ și de reeducare sau instituțiilor curative și de reeducare a minorilor și ale altor instituții similare;

- să verifice respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- să acționeze din oficiu în cazurile stabilite de lege; să aibă acces liber la toate autoritățile publice, să asiste la ședințele subdiviziunilor lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;

- să aibă acces liber și fără întârziere în instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, în inspectoratele de poliție și locurile de detenție din cadrul acestora, în instituțiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unitățile militare, în centrele de plasament pentru imigranți sau pentru solicitanții de azil, în instituțiile care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, în instituțiile speciale de învățământ și de reeducare sau în instituțiile curative și de reeducare a minorilor și în alte instituții similare;

- să aibă acces nelimitat și imediat, în orice moment al zilei, în orice sector al locurilor de detenție, la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție a persoanelor private de libertate;

- să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii;

- să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru elucidarea circumstanțelor cazului examinat;

- să solicite instituțiilor de stat competente efectuarea expertizei judiciare, a constatărilor tehnico-științifice și medico-legale și prezentarea raportului de expertiză sau a procesului-verbal privind imposibilitatea întocmirii unui asemenea raport;

- să aibă întrevederi nelimitate și convorbiri confidențiale, fără martori, iar în caz de necesitate prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile de reclusiune, precum și cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informații utile;

- să solicite concluziile instituțiilor competente referitoare la respectarea drepturilor și libertăților omului în cazul în care există suficiente temeiuri pentru a presupune lezarea drepturilor și libertăților garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;

Iar prevederile respective în coroborare cu prevederile art. 23, permit a deduce că Avocatul Poporului poate efectua două forme de control, atât cu concursul autorităților și persoanelor cu funcții de răspundere cu excepția autorității sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni sunt contestate, cât și personal utilizând în acest sens arsenalul de drepturi de care dispune. Forma controlului urmând a fi aleasă în dependență de specificul cererii aflate spre examinare, circumstanțele ce urmează a fi elucidate etc. concomitent nu atragem atenția asupra faptului că dincolo de drepturile și atribuțiile pe care le are Avocatul Poporului, legea nu prevede care este mecanismul investigativ utilizat de ultimul, cu excepția utilizării unor noțiuni generice la acest subiect. În altă ordine de idei de competența oficiului Avocatului Poporului este recepționarea și examinarea cererilor petiționarilor, precum și examinarea sesizărilor din oficiu ale Avocatului Poporului, conform pct. 7, din Regulament, prevederi care de altfel creează iarăși senzația existenței dublului subiect de respectiv al Avocatul Poporului, și Oficiul Avocatului Poporului care ar activa în paralel, nu ultimul sub autoritatea primului.

## ***2. Activitatea restaurativă***

Așa după cum rezultă din cadrul normativ internațional, luările de poziții de către specialiștii în domeniu dar și din Constituție, sarcina ombudsmanului este de a asigura promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Activitatea respectivă a ombuds-

manului, depinde în mare măsură de modelul acestuia. Astfel, în țările în care ombudsmanul are statut de procuror (acuzator public), acesta poate intenta un proces penal sau disciplinar împotriva unui funcționar public pentru săvârșirea unor fapte de serviciu ilegale. În majoritatea cazurilor astfel de urmări se finalizează prin aplicarea unui avertisment.

În țările în care instituția este privită drept mediator, ombudsmanul verifică faptele și încearcă medierea litigiului<sup>127</sup>. Republica Moldova făcând parte din a doua categorie de state, sarcina ombudsmanului este detaliată în Legea 52, și se rezumă la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de prezenta lege. Este evident că nu poate fi realizată fără oferirea Avocatului Poporului a instrumentelor necesare, ce ar asigura nu doar monitorizarea modului de respectare a drepturilor și libertăților omului ci și ar preveni încălcarea acestora.

În rândul acestor instrumente conform prevederilor art. art. 24-27, Legea 52, se înscriu Recomandările Avocatului Poporului (art. 24) care intervin în situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau libertăților petiționarului, situații în care Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni, după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile omului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului.

În activitatea sa de prevenire a torturii, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a îmbunătățirii condițiilor de detenție și a prevenirii torturii.

Autoritatea sau persoana cu funcție de răspundere care a primit avizul este obligată să-l examineze în termen de 30 de zile și să comunice în scris Avocatului Poporului despre măsurile luate în vederea remedierii situației. În cazul în care Avocatul Poporului nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze unui organ ierarhic superior

---

<sup>127</sup> Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. Op. cit., p. 41.

pentru luarea măsurilor ce se impun în vederea executării recomandărilor cuprinse în avizul său și/sau să informeze opinia publică. Organul ierarhic superior este obligat să comunice despre măsurile luate în termen de 45 de zile. Art. 25 din lege reglementează acțiunile procesuale ale Avocatului Poporului, acțiuni care au ca baza rezultatele examinării sesizării, și conform cărora Avocatul Poporului poate:

- să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate;

- să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului;

- să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocratism.

Avocatul Poporului este în drept să înainteze o acțiune în instanța de judecată în legătură cu faptele depistate de încălcare în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului. Cererea de chemare în judecată depusă de Avocatul Poporului este scutită de taxa de stat. Avocatul Poporului poate interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor. În situația în care constată conflict de constituționalitate, Avocatul Poporului poate conform prevederilor art. 26 din Legea 52, sesiza Curtea Constituțională. Astfel Avocatul Poporului este în drept să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

La fel în vederea realizării sarcinilor Constituționale, conform prevederilor art. 27 din Legea 52, Avocatul Poporului participă la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului. În acest scop Avocatul Poporului:

- prezintă subiecților cu drept de inițiativă legislativă propuneri și recomandări de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertă-

ților omului;

- emite opinii asupra proiectelor de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului;

- emite opinii asupra compatibilității legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului.

Astfel, analiza cadrului normativ relevant, scoate în evidență faptul că Avocatul Poporului, posedă minimumul de instrumente necesare, ce iar permite nu doar monitorizarea respectării drepturilor omului ci și intervenția efectivă în cazurile necesare pentru a restabili respectarea acestora.

### **3. Activitatea comunicativă**

Nu este de neglijat posibilitatea Avocatului Poporului de a comunica rezultatele activității sale. Astfel chiar din definiția doctrinară a ombudsmanului rezultă că este o instituție recunoscută de Constituție sau de o lege a organului legislativ competent acesteia, condusă de o persoană independentă, care răspunde de actele sale în fața Parlamentului, primește plângerile cetățenilor și sancționează din proprie inițiativă pentru a apăra legalitatea actelor juridice sau administrative, face recomandări ori sugestii și *face publice informări anuale*.

Nu întâmplător primele drepturi conform prevederilor art. 11 din Legea 52 țin anume de oferirea Avocatului Poporului a dreptului de comunicare, și rezidă în posibilitatea de a:

- fi primit în audiență de către Președintele Republicii Moldova, de către Președintele Parlamentului și de către Prim-ministru atât în cadrul orelor de audiență, cât și în afara lor;

- fi primit imediat și fără nicio formă de obstrucțiune sau întârziere în audiență de către conducători și alte persoane cu funcții de răspundere de toate nivelurile ale autorităților publice, instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, ale inspectoratelor de poliție și locurilor de detenție din cadrul acestora, ale instituțiilor penitenciare, izolatoarelor de urmărire penală, unităților militare, centrelor de plasament pentru imigranți sau solicitanții de azil, ale instituțiilor care acordă asistență socială, medicală sau psihiatrică, ale instituțiilor speciale de învățământ și de reeducare sau instituțiilor curative și de reeducare a minorilor și ale altor instituții similare;



- asista și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului, ale Guvernului, ale Curții Constituționale, ale Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor;

- prezintă Parlamentului sau Guvernului recomandări în vederea perfecționării legislației în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului;

- verifică respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului.

Iar conform prevederilor art. 28 din Legea 52 Avocatul Poporului desfășoară activități de promovare a drepturilor și libertăților omului prin:

- sensibilizarea societății în vederea respectării drepturilor și libertăților omului prin intermediul mass-media și altor mijloace disponibile;

- mediatizarea cazurilor de încălcare a drepturilor și libertăților omului;

- familiarizarea societății cu mecanismele de apărare a drepturilor și libertăților omului;

- contribuirea la consolidarea educației în domeniul drepturilor și libertăților omului și participarea la elaborarea programelor educaționale formale și nonformale;

- elaborarea și diseminarea materialelor informative despre drepturile și libertățile omului;

- alte mecanisme și mijloace permise de lege.

La fel, Avocatul Poporului colaborează cu organizațiile necomerciale naționale și internaționale din domeniul apărării drepturilor și libertăților omului, precum și cu mass-media. Din prevederile art. 29 Legea 52, până la data de 15 martie a fiecărui an, Avocatul Poporului prezintă Parlamentului raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. Raportul va conține, obligatoriu, un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor și libertăților copilului și un capitol privind prevenirea torturii.

Proiectul raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este supus dezbaterilor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea acestuia Parlamentului și este publicat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului. Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Mol-

dova este audiat în plen în termen de 60 de zile de la data prezentării. Avocatului Poporului i se pot adresa întrebări referitoare la activitatea sa ori la raportul prezentat. În urma audierii raportului, Parlamentul adoptă o hotărâre. Comisia parlamentară drepturile omului și relațiile interetnice prezintă informația despre activitatea Avocatului Poporului anterior audierii raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova.

Raportul anual este publicat pe pagina web oficială a Parlamentului. Hotărârea Parlamentului pe marginea raportului este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Avocatul Poporului poate prezenta public rapoarte tematice privind respectarea drepturilor și libertăților omului.

Avocatul Poporului participă la întocmirea rapoartelor periodice privind respectarea și promovarea drepturilor și libertăților omului pe care Republica Moldova le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale din domeniul protecției drepturilor și libertăților omului. Din cele menționate rezultă că în activitatea sa Avocatul Poporului comunică cu doi subiecți diametral opuși, persoanele ale căror drepturi și libertăți le apără, fie urmărește să nu fie încălcate pe de o parte și autoritățile a căror activitate o monitorizează pe dimensiunea respectivă pe de altă parte. Efectul preventiv al unei comunicări eficiente, neputând fi neglijat, atât din perspectiva beneficiarilor activității ombudsmanului cât și respectiv din partea autorităților.

## **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. În: Revista națională de drept nr. 1. Chișinău 2002.

2. Iancu. Gh., Ionea D. Considerații asupra evoluției instituției ombudsmanului. Analelele Universității București. Editura All Beck. București 2004.

3. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. București 1997.

4. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda c. Ombudsmanul instituție fundamentală a statului de drept. Editura Lumina Lex. București 1997.



## TEMA 9 ACTELE AVOCATULUI POPORULUI

### *1. Tipuri de acte emise de către Avocatul Poporului*

Activitatea Avocatului Poporului, indiferent dacă aceasta ține de, monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, de perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, de colaborarea internațională în acest domeniu, de promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, de aplicarea altor procedee reglementate de prezenta lege, urmează a fi materializată prin emiterea anumitor acte. La acest subiect în literatura de specialitate este menționat că față de specificul instituției Avocatul Poporului, și actele prin care acesta își exercită atribuțiile au trăsături particulare. Acestea se exprimă în denumirile foarte nuanțate, în condițiile și termenele de emitere, în efectele lor juridice.

Denumirile actelor fie sunt explicit prevăzute, fie rezultă din contextul legislativ. Aceasta permite Avocatului Poporului o libertate mai mare de acțiune și de concretizare a mijloacelor și procedeeelor prin care intervine în apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Unele acte sunt prevăzute în Constituție, altele sunt prevăzute în Legea de organizare și funcționare a Avocatului Poporului, iar o serie de acte sunt nominalizate prin Regulamentul de organizare și funcționare. Actele sunt emise, de regulă, de către conducătorul instituției, dar pot fi emise și de către adjuncții acestuia. Aceștia pot emite anumite acte fie prin delegare, fie în nume propriu, în exercitarea atribuțiilor ce le sunt conferite. Toate actele trebuie emise în formă scrisă având obligatoriu următoarele mențiuni: denumirea autorității emitente, data emiterii, număr de înregistrare, temeiul constituțional sau legal, semnătura emitentului, ștampila<sup>128</sup>.

Raportând cele menționate la legislația națională putem constata

---

<sup>128</sup>Muraru I. Op. cit., p. 93.

că după sursa în care sunt reglementate deosebit:

- Acte prevăzute de Constituție, cu remarcă că deși legea fundamentală nu prevede expres careva acte emise de avocatul poporului, totuși în art. 59/1 alin. (6), se menționează că imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului, ignorarea intenționată a *sesizărilor și a recomandărilor* acestuia, precum și împiedicarea sub orice formă a activității lui atrag răspunderea juridică în conformitate cu legea.

- Acte prevăzute de Legea nr. 52, în acest sens mai multe norme de actul normative nominalizat se referă la actele emise de avocatul Poporului cum ar fi: art. 11 lit. „k” – „m” în conformitate cu care Avocatul Poporului poate să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii; să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru elucidarea circumstanțelor cazului examinat; să solicite instituțiilor de stat competente efectuarea expertizei judiciare, a constatărilor tehnico-științifice și medico-legale și prezentarea raportului de expertiză sau a procesului-verbal privind imposibilitatea întocmirii unui asemenea raport; art. 16 lit. „a”-„i”, în conformitate cu care Avocatul Poporului recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse; prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului; contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice; contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului; prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor; sesizează Curtea Constituțională și înaintează acțiuni în instanțele judecătorești, prezintă puncte de vedere la cererea Curții Constituționale; angajează salariați și exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea; organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune; promovează dreptu-

rile omului în societate; îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege. Art. 21 alin. (3) care de referă la Decizia Avocatului Poporului de restituire a cererii, decizie care conform normei respective nu poate fi atacată. Art. 23 alin. (3) și (4), care la fel se referă la deciziile Avocatului Poporului. Art. 24 alin. (1) din Lege în conformitate cu care în situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau libertăților petiționarului, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni, după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile omului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului. Art. 25 în conformitate cu care în baza rezultatelor examinării sesizării, Avocatul Poporului este în drept: a) să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți fundamentale au fost încălcate; b) să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului; c) să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional al Republicii Moldova. Art. 26 în conformitate cu care Avocatul Poporului este în drept să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Art. 27 în conformitate cu care în scopul perfecționării legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului: a) prezintă subiecților cu drept de inițiativă legislativă propuneri și recomandări de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului; b) emite opinii asupra proiectelor de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului; c) emite opinii asupra compatibilității legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului. Art. 29 în conformitate cu care până la data de 15 martie a fiecărui an, Avocatul Poporului prezintă Parlamentului raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. Raportul va conține, obligatoriu, un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor și libertăților copilului și un capitol privind prevenirea torturii. (2) Proiectul raportului anual privind respectarea drepturilor și

libertăților omului în Republica Moldova este supus dezbatelor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea acestuia Parlamentului și este publicat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului. (3) Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este audiat în plen în termen de 60 de zile de la data prezentării. Avocatului Poporului i se pot adresa întrebări referitoare la activitatea sa ori la raportul prezentat. În urma audierii raportului, Parlamentul adoptă o hotărâre. (4) Comisia parlamentară drepturile omului și relațiile interetnice prezintă informația despre activitatea Avocatului Poporului anterior audierii raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. (5) Raportul anual este publicat pe pagina web oficială a Parlamentului. Hotărârea Parlamentului pe marginea raportului este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. (6) Avocatul Poporului poate prezenta public rapoarte tematice privind respectarea drepturilor și libertăților omului. (7) Avocatul Poporului participă la întocmirea rapoartelor periodice privind respectarea și promovarea drepturilor și libertăților omului pe care Republica Moldova le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale din domeniul protecției drepturilor și libertăților omului.

Cu privire la recomandări, după cum este observat de către unii autori, aproape toate instituțiile ombudsmanului sunt abilitate cu acest drept<sup>129</sup>. Raportul prezentat Parlamentului, ca act de reacționare a ombudsmanului, însă, nu face parte din controlul parlamentar, or opinia potrivit căreia acesta se poate face prin intermediul instituției amintite nu are suport legal, deoarece rapoartele anuale prezentate de Avocatul Poporului în fața Parlamentului sau la cererea camerelor nu constituie acte de finalizare a unui control parlamentar, ci servesc doar ca instrument de informare în domeniul drepturilor omului<sup>130</sup>. Acte prevăzute de Regulamentul privind activitatea oficiului Avocatului Poporului: conform pct. 13 din Regulament Conducerea generală a Oficiului este exercitată de către Avocatul Poporului care:

- 1) aprobă planurile de activitate a Oficiului;
- 2) aprobă statul de personal al Oficiului sau modifică statul de personal în limitele fondului de salarizare și ale efectivului-limită aprobat de Parlament, conform legislației în vigoare;

<sup>129</sup> Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. Op. cit., p. 41

<sup>130</sup> Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția IX, revizuită și completată. Op. cit., p 279.

3) emite, în mod unipersonal, acte administrative în limitele competenței sale;

4) aprobă regulamentele de activitate ale subdiviziunilor structurale ale Oficiului și fișele de post ale personalului;

5) numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu funcționarii publici ai Oficiului în condițiile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;

6) conferă grade de calificare, acordă stimulări și aplică sancțiuni disciplinare în condițiile legii;

7) numește și eliberează din funcție personalul din cadrul cabinetului propriu în condițiile legii;

8) angajează personalul de deservire tehnică și alt personal, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu acesta;

În același timp nu putem să nu observăm că Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului prevede în mod separat actele pe care le poate emite Avocatul Poporului și actele pe care le poate emite oficiul Avocatului Poporului în calitate de entitate separate. Conform prevederilor pct. 8, din Regulament în scopul realizării eficiente a funcțiilor de bază, Oficiul are următoarele atribuții:

1) elaborează opinii privind compatibilitatea legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, privind proiectele de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, de asemenea formulează puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

2) elaborează propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

3) elaborează și prezintă autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de orice nivel obiecții și propuneri de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților omului, la îmbunătățirea activității acestora;

4) elaborează recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarilor;

5) asigură înaintarea acțiunilor în instanțele judecătorești și intervenirea în procese pentru a depune concluzii în vederea apărării dreptu-



rilor și libertăților omului;

6) asigură gestionarea resurselor umane și implementarea politicilor de personal;

7) asigură gestionarea resurselor bugetare și activitatea financiar-contabilă;

8) asigură gestionarea resurselor informaționale;

Dincolo de faptul că o parte din actele enumerate în Legea 52 că ar fi de competența Avocatului Poporului, conform Regulamentului rezultă că sunt de competența Oficiului Avocatului Poporului, cum ar fi spre exemplu competența de a emite recomandări referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților omului, în timp ce alte tipuri de acte doar pot fi pregătite sub formă de proiect de către Oficiu, cum ar fi spre exemplu proiectele de sesizări la Curtea Constituțională, putem observa că o serie de acte sunt atribuite conform regulamentului în competența concomitentă atât a Avocatului Poporului, cât și a Oficiului. Aici ne referim la actele legate de administrația Oficiului. Situația respectivă fiind creată după noi așa cum am mai menționat de confuzia noțiunilor utilizate de legiuitor și nedelimitarea atribuțiilor Avocatului Poporului în calitate de conducător al instituției respective, așa cum aceasta este prevăzut în Constituție, precum și încercarea de tratarea a Avocatului Poporului nu ca pe o instituție condusă de către o persoană a cărei funcție are o denumire analogică. Abordarea respectivă a generat tentativa, credem nereușită de a menține instituția Avocatului Poporului pentru drepturile copilului formal pe aceeași poziție cu Avocatul Poporului, deși aceasta nu doar că nu s-a reușit, dar din cele menționate a creat și mai multe probleme de reglementare.

## ***2. Condiții pentru emiterea actelor***

Conform opiniilor exprimate în literatura de specialitate, exprimate în contextul legislației pertinente a României, cu referire la competența Avocatului Poporului de a examina cererile, activitate care credem că este preexistentă emiterii anumitor acte, se menționează că Legea pune la dispoziția Avocatului Poporului mai multe mijloace și procedee pentru examinarea și soluționarea cererilor ce i-au fost adresate:

a) Avocatul Poporului poate solicita informații sau documente de la autoritățile administrației publice în cauză;

b) Avocatul Poporului poate să audieze funcționarii publici în cau-

ză, să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice, de la funcționari, precum și de la orice servicii din sistemul acesteia;

c) Avocatul Poporului are dreptul să facă anchete proprii;

d) în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc. Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative;

e) în cazul în care Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru<sup>131</sup>.

Din cele menționate la care subscriem rezultă cert că pentru emiterea unui act, indiferent de forma care acesta o îmbracă Avocatul Poporului urmează inițial să constate anumite circumstanțe, care de altfel pot, ori nu pot fi condiții pentru emiterea actului. Din dicționarul explicativ al limbii române, rezultă că cuvântul *condiție* semnifică fapt, împrejurare de care depinde apariția unui fenomen sau care influențează desfășurarea unei acțiuni, putând-o frâna sau stimula<sup>132</sup>. Astfel este cert că pentru a asigura buna funcționare a Avocatului Poporului acesta trebuie înzestrat cu instrumentarul necesar pentru a interveni în anumite situații precis prescrise în Lege. Anterior am identificat că Avocatul Poporului poate în exercițiul funcțiunii emite diferite categorii de acte, iar utilizarea acestora depinde de, destinatarul actului, circumstanțele în care acestea au fost emise, dar nu și în ultimul rând a scopului urmărit. Deși conform unor opinii în principiu, puterea ombudsmanului se reduce la dreptul de a face recomandări autorităților publice vinovate de încălcarea drepturilor unor persoane<sup>133</sup>.

Dacă e să trecem în revistă principalele acte emise de către Avocatul Poporului, cel mai important după noi este raportul pe care Avocatul Poporului îl prezintă Parlamentului, acesta conform prevederilor art. 29 din Legea 52, urmează a fi prezentat forului legislativ până la data de 15 martie a fiecărui an, și urmează să conțină informații privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. *Raportul* va conține, obligatoriu, un capitol consacrat situației privind respectarea drep-

<sup>131</sup> Muraru I. Op. cit., p. 75.

<sup>132</sup> Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

<sup>133</sup> Ionescu C. Op. cit., p. 187.

turilor și libertăților copilului și un capitol privind prevenirea torturii. Ceia ce implicit ne duce la concluzia deja expusă că deja legea îi privește ca fiind autonomi atât pe ombudsmanul cu competență generală cât și pe cel cu competența specială, totuși acces la platforma legislative o are doar primul.

Proiectul raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este supus dezbaterilor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea acestuia Parlamentului și este publicat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului. Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este audiat în plen în termen de 60 de zile de la data prezentării. Avocatului Poporului i se pot adresa întrebări referitoare la activitatea sa ori la raportul prezentat. În urma audierii raportului, Parlamentul adoptă o hotărâre. Comisia parlamentară drepturile omului și relațiile interetnice prezintă informația despre activitatea Avocatului Poporului anterior audierii raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. Raportul anual este publicat pe pagina web oficială a Parlamentului. Hotărârea Parlamentului pe marginea raportului este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Avocatul Poporului poate prezenta public rapoarte tematice privind respectarea drepturilor și libertăților omului.

Avocatul Poporului participă la întocmirea rapoartelor periodice privind respectarea și promovarea drepturilor și libertăților omului pe care Republica Moldova le prezintă instituțiilor și organizațiilor internaționale și regionale din domeniul protecției drepturilor și libertăților omului. Condițiile preexistente admiterii acestui act așa cum acestea rezultă din norma legale menționată rezidă în monitorizarea de către Avocatul Poporului a gradului de respectarea a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, identificarea lacunelor atât la nivel de reglementare cât și la nivel de aplicare a legii, identificarea soluțiilor pentru depășirea acestor lacune și prezentarea rezultatelor acestei activități sub forma unui raport forului legislativ. Referitor la efectele raportului în literatura de specialitate se menționează acestea sunt atât juridice, cât și, mai ales, politice. Ele se exprimă prin tratamentul juridic aplicabil. Astfel, raportul anual trebuie să aibă conținutul prescris de Constituție, el permițând Parlamentului să controleze activitatea instituției<sup>134</sup>.

Alt act emis de către Avocatul Poporului este *sesizarea*, deși la pri-

<sup>134</sup> Muraru I. Op. cit., p. 95.

ma vedere pare că Legea 52 utilizează această denumire doar pentru forma de adresare a Avocatului Poporului la Curtea constituțională, conform art. 26 din care rezultă că Avocatul Poporului este în drept să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. O privire de ansamblu asupra actului normativ scoate în evidență că sesizarea este utilizată ca o denumire generică de intervenție a Avocatului Poporului pe lângă autorități, conform art. 3 alin. (4) din lege, dar și ca un act prin care Avocatul Poporului este informat despre încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și ca o modalitate de adresare a Avocatului Poporului conform art. 25 alin. (1) lit. „c,d” din Legea procurorului referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

Precum și persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocrațism. Conform unor opinii sesizarea este actul cel mai des utilizat în realizarea celor mai multe din atribuțiile Avocatului Poporului. Prin acest act Avocatul Poporului: formulează obiecțiile de neconstituționalitate și excepțiile de neconstituționalitate; se adresează, după caz, ministrului justiției, Ministerului Public sau președintelui instanței de judecată, în cazul în care soluționarea petiției este de competența autorității judecătorești; se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare<sup>135</sup>.

*Punctul de vedere*, este o altă categorie de acte emise de către Avocatul Poporului. În acest sens conform art. 27 din Lege, în scopul perfecționării legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului:

a) prezintă subiecților cu drept de inițiativă legislativă propuneri și recomandări de perfecționare a legislației în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului;

b) emite opinii asupra proiectelor de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului;

c) emite opinii asupra compatibilității legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților

---

<sup>135</sup> Ibidem, p. 96.

omului.

Cu privire la natura acestui act în doctrină este menționat că valoarea juridică a acestui punct de vedere nu o depășește pe cea a unui aviz obligatoriu<sup>136</sup>.

*Recomandarea* reprezintă conform prevederilor art. 24 din Lege o altă categorie de acte emise de Avocatul Poporului, astfel conform normei menționate în situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau libertăților petiționarului, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni, după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile omului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului.

În activitatea sa de prevenire a torturii, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere recomandările sale în vederea ameliorării comportamentului față de persoanele private de libertate, a îmbunătățirii condițiilor de detenție și a prevenirii torturii. Autoritatea sau persoana cu funcție de răspundere care a primit avizul este obligată să-l examineze în termen de 30 de zile și să comunice în scris Avocatului Poporului despre măsurile luate în vederea remedierii situației.

O altă categorie de acte la care în principal, Avocatul Poporului apelează, atunci când exercită atribuțiunile ce țin de organizarea și funcționarea internă a instituției<sup>137</sup>, este *ordinul*, conform pct. 13 din Regulament 13. Conducerea generală a Oficiului este exercitată de către Avocatul Poporului care:

- 1) aprobă planurile de activitate a Oficiului;
- 2) organizează sistemul de management financiar și control, precum și activitatea de audit intern;
- 3) aprobă statul de personal al Oficiului sau modifică statul de personal în limitele fondului de salarizare și ale efectivului-limită aprobat de Parlament, conform legislației în vigoare;
- 4) organizează și implementează sistemul de management financiar și control intern și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune;
- 5) emite, în mod unipersonal, acte administrative în limitele competenței sale;

---

<sup>136</sup> Ibidem, p. 96.

<sup>137</sup> Ibidem, p. 98.

6) stabilește domeniile de activitate ale adjuncților Avocatului Poporului;

7) aprobă regulamentele de activitate ale subdiviziunilor structurale ale Oficiului și fișele de post ale personalului;

8) numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu funcționarii publici ai Oficiului în condițiile Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;

9) conferă grade de calificare, acordă stimulări și aplică sancțiuni disciplinare în condițiile legii;

10) numește și eliberează din funcție personalul din cadrul cabinetului propriu în condițiile legii;

11) angajează personalul de deservire tehnică și alt personal, modifică, suspendă și încetează raporturile de muncă cu acesta;

Actul prin care sunt realizate aceste acțiuni fiind ordinul. O categorie aparte de acte emise de către Avocatul Poporului, prin intermediul cărora acesta comunică atât cu organele administrației publice cât și cu petiționarii este denumită în literatura de specialitate *adresă*- acest act este cel mai utilizat. Prin adrese se solicită oficial autorităților publice date, informații și se comunică petiționarilor soluții sau îndrumări. Adresa este utilizată pentru:

- solicitarea adresată autorității administrației publice de a reforma sau revoca actul administrativ, de a repara pagubele produse, de a repune persoana lezată în situația anterioară;

- solicitarea adresată autorităților administrației publice ierarhic superioare;

- aducerea la cunoștința persoanei a modului de soluționare a cererii sale.

Valoarea juridică a adresei este cea a unei sesizări sau mai ales a unui recurs grațios.

Autoritățile administrației publice au obligația legală de a examina situațiile reclamate, de a lua măsurile ce se impun și de a comunica Avocatului Poporului soluțiile. Dacă aceste autorități nu răspund în termenele stabilite de lege, situație frecventă în practică, există calea reclamării lor la autoritățile administrației publice ierarhic superioare<sup>138</sup>. *Regulamentul* este un alt act emis de către Avocatul Poporului, acesta este prevăzut de Regulamentul de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporu-

---

<sup>138</sup> Ibidem, p. 101.

lui, și este destinat pentru a organiza ordinea interioară al Oficiului. Actul respectiv se aprobă de către Avocatul Poporului la propunerea Secretarului general. Mai mult conform prevederilor pct. 13) subpunct 7) din Regulament Avocatul Poporului aprobă regulamentele de activitate ale subdiviziunilor structurale ale Oficiului și fișele de post ale personalului.

### ***3. Efectele juridice ale actelor emise de către Avocatul Poporului***

Deși cum am menționat anterior Avocatul Poporului nu dispune de prerogativele proprii nici uneia dintre cele trei puteri publice, legislative, executive și respective judecătorească, în consecință neputând adopta acte proprii acestor organe, și nici nu poate interveni pentru a modifica actele organelor respective. Fapt prevăzut în mod expres în legea nr. 52, art. 18 alin. (2) care prevede că Avocatul Poporului nu se substituie prin competențele sale autorităților publice, organelor de drept și instanțelor judecătorești.

În altă ordine de idei menținerea unei instituții sterile nu face bine nici autorităților și nici persoanelor pentru protejarea cărora a fost creată instituția, astfel că întrebarea referitoare la efectele juridice ale actelor emise de către Avocatul Poporului este una destul de actuală. Or, dincolo de faptul că forța motrice a acestei instituții este autoritatea sa morală, aceasta ar trebui dacă nu susținută, atunci cel puțin nepericlitată de consecințele activității. Astfel, dacă pentru actele emise de către Avocatul Poporului în calitate de conducător al oficiului, și care prin natura lor de fapt nu se deosebesc cu nimic de actele administrative cu consecințele de rigoare nu par să apară careva întrebări inclusive în privința efectelor, cum ar fi spre exemplu actele de angajare a personalului, de stabilirea a obligațiilor de serviciu, gestionarea mijloacelor financiare etc. Atunci pentru actele proprii activității Avocatului Poporului, situația nu este atât de clară, or din prevederile legii nr. 52, pe de o parte nu rezultă obligativitatea actelor emise de către Avocatul Poporului pentru destinatar, iar pe de altă parte legea nu prevede careva consecințe pentru nereacționare la actele în cauză.

În acest sens fiind relevante prevederile art. 24 din Lege în conformitate cu care în situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau libertăților petiționarului, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni,

după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile omului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului.

Autoritatea sau persoana cu funcție de răspundere care a primit avizul este obligată să-l examineze în termen de 30 de zile și să comunice în scris Avocatului Poporului despre măsurile luate în vederea remedierii situației. Din textul de lege enunțat s-ar părea că recomandarea Avocatului Poporului este una obligatorie pentru autoritate, de fapt însă așa cum se poate observa, este vorba doar despre obligativitatea examinării avizului, dar și despre informarea în scris cu privire la măsurile luate, nu și la caracterul obligatoriu al recomandărilor menționate în aviz.

La fel, nu este prevăzut caracterul obligatoriu nici al actelor reglementate de art. 25 din Lege, din care rezultă că Avocatul Poporului poate:

- să intervină pe lângă autoritățile competente cu un demers pentru intentarea unei proceduri disciplinare sau penale în privința persoanei cu funcție de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea drepturilor și libertăților omului;

- să sesizeze procurorul referitor la săvârșirea contravenției prevăzute la art.320 din Codul contravențional al Republicii Moldova;

- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în serviciu, de încălcare a eticii de serviciu, de tergiversare și birocrațism.

Dar nici pentru cele actul de sesizare al Curții Constituționale la care se referă art. 26 din Lege, nemaivorbind despre raportul prezentat Parlamentului conform art. 29. În același timp conform prevederilor art. 320 C Contr., imixtiunea în activitatea Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului cu scopul de a influența deciziile acestora asupra unor sesizări, ignorarea intenționată de către persoana cu funcție de răspundere a sesizării și neîndeplinirea recomandărilor date de Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestora, se sancționează contravențional. Ceea ce înseamnă că actele menționate mai sus capătă caracter obligatoriu prin intermediul legislației contravenționale, care prevede consecințele nerespectării prescripțiilor din actele respective.

Totodată nu putem să nu observăm că Codul Contravențional se referă doar la activitatea Avocatului Poporului, și la cea a Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, fără a se referi și la Oficiul Avocatului Poporului, dar și la actele emise doar de primii.



#### **4. Diferența dintre actele emise de către Avocatul Poporului și cele emise de către structurile organizatorice**

Tipurile de acte emise de către Avocatul Poporului, condițiile și efectele juridice ale acestora le-am enumerate mai sus, acestea regăsindu-se atât în Legea nr. 52, cât și în Regulamentul adoptat în baza legii. Pe de altă parte așa cum rezultă din Regulamentul menționat, pe alături de Avocatul Poporului anumite acte pot fi emise și de către Oficiul Avocatului Poporului dar și de către reprezentanțele acestuia. Astfel, conform prevederilor pct. 8 din Regulament Oficiul:

- **elaborează opinii privind compatibilitatea** legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului, privind proiectele de acte normative care vizează drepturile și libertățile omului, de asemenea formulează puncte de vedere la cererea Curții Constituționale;

- **elaborează propuneri și recomandări** de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

- acumulează și analizează informații privind încălcarea drepturilor și libertăților omului și **elaborează studii sau rapoarte tematice** privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- elaborează și prezintă autorităților publice, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, organizațiilor necomerciale și persoanelor cu funcții de răspundere de orice nivel **obiecții și propuneri de ordin general** referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților omului, la îmbunătățirea activității acestora;

- **propune și participă la elaborarea** documentelor de politici privind prevenirea încălcării și asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului;

- **elaborează recomandări** privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarilor;

- **asigură înaintarea acțiunilor** în instanțele judecătorești și intervenirea în procese pentru a depune concluzii în vederea apărării drepturilor și libertăților omului;

Conform prevederilor pct. 40 din Regulament personalul reprezentanței, prin împuternicire, poate să acționeze în numele Avocatului Poporului, având următoarele drepturi:

- **să reprezinte, la cerere**, persoanele fizice sau grupurile de persoane fizice în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată în cazurile complexe ce țin de drepturile și libertățile omului sau în cazurile de interes public;

- **să acționeze** din oficiu în cazurile stabilite de lege, or dacă activitatea respectivă este desfășurată prin împuternicire în numele Avocatului Poporului, putem concluziona și posibilitatea emiterii actelor proprii acestuia, odată ce nu există interdicții legale în acest sens.

Analiza comparativă a celor enunțate, scoate în evidență următoarele:

- Actele atribuite Oficiului conform Regulamentului nu sunt prevăzute de Legea 52;
- parte din actele emise de Oficiu de fapt le dublează pe cele de competența Avocatului Poporului;
- Activitatea oficiului nu este protejată de lege (art. 320 C CContr.);
- Nu este prevăzută răspundere pentru ignorarea actelor Oficiului (art. 320);
- Reprezentanța nu se regăsește în Legea 52 ca entitate;
- Dacă reprezentanța activează în baza împuternicirilor Avocatului Poporului (fiind parte din Oficiu), atunci în ce bază Oficiului i-au fost stabilite împuterniciri analogice cu Avocatul Poporului, și de ce nu este aplicat același mecanism.

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. În: Revista națională de drept nr. 1. Chișinău 2002.

3. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Editura Lumina Lex. Bururești 1997.

4. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004.

5. Muraru I., Tănăsescu S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția IX, revizuită și completată. Vol. II Editura Lumina Lex. București 2001.



## TEMA 10 MECANISMUL NAȚIONAL DE PREVENIRE A TORTURII

### **1. Structura Consiliului pentru prevenirea torturii**

Conform prevederilor art. 30 din Legea nr. 52, în scopul protecției persoanelor împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, pe lângă Oficiul Avocatului Poporului se creează Consiliul pentru prevenirea torturii (în continuare – *Consiliu*) în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, în conformitate cu Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante.

În scopul asigurării protecției persoanelor împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, Avocatul Poporului asigură efectuarea de către membrii Consiliului a vizitelor preventive și de monitorizare în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, plasate acolo prin dispoziția unui organ de stat sau la indicația acestuia, sau cu acordul ori consimțământul tacit al acestuia. Aceeași normă interzice ordonarea, aplicarea, admiterea sau tolerarea oricărui tip de sancțiune, precum și prejudicierea în alt mod a unei persoane sau organizații pentru comunicarea oricărei informații, veridice sau false, membrilor Consiliului și altor persoane care îi însoțesc în exercitarea atribuției de prevenire a torturii. Concomitent în sensul Legii nr. 52, noțiunea de privare de libertate se definește ca orice formă de plasare a persoanei, la ordinul oricărui organ judiciar, administrativ sau al altui organ, într-un loc de detenție de stat sau privat, pe care aceasta nu îl poate părăsi după voia sa, în calitate de pedeapsă, sancțiune, măsură procesuală de constrângere, măsură de siguranță, precum și ca rezultat al dependenței față de o îngrijire acordată sau în baza oricărui alt motiv.

Avizul, Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei asupra capitolului V „Mecanismul național de prevenire a torturii” din Legea

nr.52/2014 (care completează Avizul nr.808/2015 al Comisiei de la Veneția)<sup>139</sup>, conține o analiză detaliată a capitolului din Legea nr.52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului, care abordează funcția Mecanismului național de prevenire a torturii. Acesta scoate în evidență mai multe inadvertențe legate de Mecanismul național de prevenire a torturii cum ar fi o problemă cu totul esențială: cine este MNP al Republicii Moldova? Este Oficiul AP? Este Consiliul Consultativ? Sunt ambele entități în colaborare? Consiliul face parte din Oficiul AP sau este o entitate separată care are doar anumite legături instituționale cu Oficiul AP<sup>140</sup>? Dincolo de faptul că asistența acordată Avocatului Poporului inclusiv crearea diferitor mecanisme în acest sens este una benefică, în contextul celor menționate supra și ca o consecință a modului respectiv de abordare putem observa că *Consiliul* este creat pe lângă *Oficiul Avocatului Poporului*, iar o subdiviziunea de a acestuia îi acordă asistență, respectiv relația Avocatul Poporului-oficiu –consiliul cu este una neclară. Or dacă consiliul este creat pe lângă oficiu iar ultimul între altele are propriile sale funcții la care ne-am referit, Avocatul Poporului făcând parte din ambele entități, s-ar crea impresia că acestea reprezintă structuri separate din care ultimul face parte și respectiv colaborează, nu însă și elemente organizatorice ale instituției Avocatului Poporului.

Conform prevederilor art. 31 din Lege, regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului se aprobă de către Avocatul Poporului, cu avizul Comisiei drepturile omului și relații interetnice. Avocatul Poporului este din oficiu președinte al Consiliului. Consiliul este alcătuit din 7 membri. Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului sunt membri de drept ai Consiliului. Ceilalți membri sunt propuși de societatea civilă, sunt selectați printr-un concurs organizat de către Oficiul Avocatului Poporului și sunt numiți pentru un mandat de 5 ani, care nu poate fi reînnoit. (ceia ce confirmă odată în plus afirmațiile de mai sus, referitoare la confuzia dintre Avocatul Poporului –oficiu-consiliu)

Membru al Consiliului poate fi persoana care corespunde următoarelor cerințe:

<sup>139</sup> Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii. Disponibil: <https://rm.coe.int/168065506b>.

<sup>140</sup> Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii. Disponibil: <https://rm.coe.int/168065506b>

a) are studii superioare în domeniul dreptului, medicinei, psihologiei, pedagogiei, al asistenței sociale sau în alt domeniu relevant mandatului;

b) are o vechime de muncă de cel puțin 3 ani și experiență în domeniul drepturilor omului;

c) nu are antecedente penale;

d) nu deține funcție publică, nu este membru al legislativului sau membru al vreunui partid politic;

e) nu deține funcție în cadrul organelor de drept.

Vechimea de muncă în domeniul drepturilor omului fiind criticată de către experții internaționali care afirmă că cerința de 3 ani de experiență în sectorul drepturilor omului pare să fie disproporționată și nu urmează un scop suficient de legitim, deoarece ar putea fi un obstacol, spre exemplu, pentru un medic criminalist, psihiatru, nutriționist sau orice alt specialist fără experiență specifică în drepturile omului, care candidează pentru postul de membru al Consiliului<sup>141</sup>.

Consiliul poate să atragă la efectuarea vizitelor preventive și de monitorizare specialiști și experți independenți din diferite domenii, inclusiv juriști, medici, psihologi. Membrii Consiliului își desfășoară activitatea în baza principiilor independenței, imparțialității, obiectivității și confidențialității. Membrii Consiliului dispun de legitimație de serviciu și se bucură de garanțiile de independență și inviolabilitate stabilite pentru Avocatul Poporului. Resursele necesare pentru realizarea atribuțiilor Consiliului, pentru contractarea specialiștilor și experților se includ într-o linie bugetară separată, parte integrantă a bugetului Oficiului Avocatului Poporului. Membrii Consiliului, cu excepția membrilor de drept, au dreptul la o remunerație în mărime de 10% din salariul mediu lunar pe economie pentru fiecare zi în care au efectuat vizite preventive în locurile de detenție sau au participat la ședințele Consiliului.

În activitatea sa, Consiliul este asistat de o subdiviziune specializată din cadrul Oficiului Avocatului Poporului. Calitatea de membru al Consiliului încetează conform prevederilor art. 33 din lege la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare, deces sau în cazul nerespectării condițiilor prevăzute la art.31 alin.(4) lit.d) și e). Membrul Consiliului poate fi revocat de către Avocatul Poporului, cu avizul Comisiei drepturi-

<sup>141</sup> Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului Europei privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii. Disponibil: <https://rm.coe.int/168065506b>

le omului și relații interetnice, în cazul neîndeplinirii condițiilor prevăzute la art.31 alin.(4), în cazul imposibilității de exercitare a mandatului sau, la cererea Consiliului, în cazul neîndeplinirii ori îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor. În cazul vacanței mandatului de membru al Consiliului, Oficiul Avocatului Poporului organizează concursul de selectare a candidaților, cu respectarea prevederilor art.31 alin.(3) și (4). Membrul ales al Consiliului este numit pentru un nou mandat.

## ***2. Activitatea Consiliului pentru prevenirea torturii***

Activitatea Consiliului pentru prevenirea torturii este reglementată de prevederile art. 32 din Legea nr. 52, în conformitate cu care vizitele în locurile unde se află ori se pot afla persoane private de libertate. Membrii Consiliului aleg în mod independent locurile care urmează să fie vizitate și persoanele cu care doresc să discute.

Pentru a efectua vizitele preventive și de monitorizare nu este necesară înștiințarea prealabilă, nici permisiunea vreunei autorități. În timpul vizitelor preventive și de monitorizare pot fi utilizate aparate audio sau video, cu consimțământul persoanei care urmează a fi înregistrată.

În urma fiecărei vizite se întocmește un raport care va include, după caz, propuneri și recomandări privind ameliorarea situației. (prevedere ca la fel confirmă cele relatate referitoare la confuzia dintre Avocatul Poporului-oficiu-consiliu, or *raportul cu recomandările* de a ameliora situația, după cum am menționat reprezintă tipuri de acte emise de Avocatul Poporului, iar din prevederile legale enunțate rezultă că Consiliul emite aceste acte în nume propriu).

### **I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Cârnaț T. Mijloacele de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. În: Revista națională de drept nr. 1. Chișinău 2002. p. 41.

3. Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliul Europei privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Moldova cu privire la





## TEMA 11 STRUCTURI INTERNAȚIONALE ALE OMBUDSMANULUI

### **1. Structuri regionale ale ombudsmanului**

Importanța ombudsmanului în domeniul protecției și prevenirii încălcării drepturilor omului, răspândirea vertiginoasă a acestui instrument în diferite țări după cel de al doilea război mondial, constituie doar puținii dintre indicatorii ce nu puteau fi neglijați de comunitatea internațională. Or, în mod evident crearea unor platforme tematice la atât la nivel regional cât și internațional pe lângă multe alte beneficii reprezintă o oportunitate deosebită pentru schimbul de experiență, preluarea practicilor pozitive, și nu în ultimul rând evitarea repetării exercițiilor mai puțin reușite. Pornind de la cele menționate, **Institutul European al Ombudsmanului** reprezintă prima organizația regională a ombudsmanului la care ne referim. Aceasta este o asociație cu caracter științific, independent, nonprofit, având ca obiective:

- ✓ abordarea în mod științific a problemelor care privesc drepturile omului, protecția drepturilor civile și instituțiile ombudsman la nivel regional, național, european și internațional;
- ✓ implicarea în activitatea de cercetare în acest domeniu;
- ✓ propagarea și promovarea conceptului de ombudsman;
- ✓ cooperarea cu instituțiile din Austria, din Europa și cu cele internaționale care împărtășesc un scop identic sau similar;
- ✓ acordarea de sprijin științific instituțiilor ombudsman din Austria și din străinătate;
- ✓ promovarea schimburilor de experiență la nivel național, european și internațional.

Pentru a-și îndeplini obiectivele, asociația:

- editează și promovează publicații;
- organizează sau participă la evenimente importante;
- emite avize consultative;

➤ urmărește desfășurarea activităților care vin în sprijinul asociației și corespund obiectivelor acesteia;

➤ realizează o arhivă științifică.

Principiile asociației:

✓ caracterul științific: asociația va face apel la argumente raționale în formularea opiniilor și a avizelor consultative și în realizarea dezbaterilor;

✓ serviciul public: asociația va presta activități în beneficiul publicului larg;

✓ autonomia: asociația își va stabili propriile priorități în programul de activități și va decide singură asupra modului de realizare a acestora;

✓ internaționalism.

Are următoarele categorii de membri: membri ordinari, membri extraordinari; președinte de onoare, membri de onoare, aleși pe viață de către adunarea generală, pe baza unei cereri unanime din partea Consiliului director.

*Organele asociației sunt:*

➤ Adunarea generală, convocată la fiecare 2 ani, de regulă, cu ocazia Conferinței Europene a Ombudsmanului sau a unei conferințe internaționale a ombudsmanului.

➤ Consiliul director este ales pentru o perioadă de doi ani, de către Adunarea generală și cuprinde un președinte, doi vicepreședinți, un secretar, un casier, un reprezentant al fiecărei secții (acestea pot fi înființate de Adunarea generală), cel puțin trei membri dar nu mai mult zece membri suplimentari, în funcție de numărul membrilor asociației. Se ocupă, în special, de aprobarea bugetului anual și a exercițiului financiar.

➤ Președintele este ales pe o perioadă de doi ani și nu mai poate fi reales.

➤ Tribunalul de arbitraj soluționează litigiile în legătură cu raporturile asociației, atât între Consiliul director și membrii individuali, cât și între membrii individuali. Hotărârea sa este definitivă<sup>142</sup>.

O altă organizație regională a ombudsmanilor este *Asociația Ombudsmanilor și Mediatorilor Francofoni (AOMF)* care este o asociație internațională cu scop nelucrative, care urmărește obiective profesionale prin cooperarea dintre membrii săi. Formal a fost creată la Congresul de Nonakhott, la 20 mai 1988, un an după organizarea Protectorului cetățeanu-

<sup>142</sup> Muraru I. Op. cit., p. 41.

lui din Quebec. Asociația favorizează discuțiile libere și respectă diferitele politici naționale. Este independentă, democratică și profesională. Fiecare membru are dreptul de a participa deplin la activitatea asociației. Unul din obiectivele principale ale Asociației este promovarea cunoștințelor despre rolul ombudsmanului și mediatorului și de a dezvolta conceptul instituției în spațiul francofon.

Obiectivele asociației sunt:

- promovarea informațiilor asupra rolului ombudsmanului și mediatorului;
- dezvoltarea conceptului pentru instituirea lui în țările francofone, cu scopul de a favoriza exercițiul democrației, păcii sociale, precum și apărarea și promovarea drepturilor persoanei;
- să contribuie la atingerea obiectivelor sale în lume, cooperând cu ombudsmanii și mediatorii care nu sunt membri ai AOMF.
- să elaboreze și să pună în practică programe pentru schimburi de informații și de experiență între membrii săi;
- să primească, să conserve și să difuzeze informații și rezultate ale cercetărilor privind ombudsmanul și mediatorul;
- să dezvolte profesionalismul instituțiilor ombudsmanilor și mediatorilor;
- să favorizeze formarea personalului birourilor ombudsmanilor și mediatorilor, membri ai AOMF;
- să încurajeze și să susțină studiul și cercetarea privind funcționarea ombudsmanului și mediatorului;
- să organizeze un congres al membrilor cel puțin la doi ani;
- să dezvolte relațiile cu organisme și persoanele care urmăresc obiective similare sau compatibile cu cele ale AOMF;
- să fie reprezentată în cadrul Institutului Internațional al Ombudsmanului.

*Principalele mijloace de acțiune (selectiv) le reprezintă:*

- organizarea de ateliere de formare, seminare, conferințe, schimburi de personal și finanțarea de cercetări;
- efectuarea de expertize pentru sprijinirea consolidării unor instituții de tip ombudsman;
- oferirea de servicii, de consultații și informații, precum și publicații, pentru popularizarea instituțiilor ombudsman și mediator;
- oferirea de burse de studii, de subvenții și alte tipuri de suport financiar celor care doresc să realizeze cercetări asupra instituțiilor om-

budsman sau mediator;

➤ stabilirea de legături cu alte organisme oficiale din sistemul francofoniei.

Membrii AOMF sunt de trei categorii: membri votanți, membri asociați, membri onorifici.

*Structura organizatorică a OMF cuprinde:*

✓ Adunarea generală care este instanța supremă și cuprinde toți membrii.

✓ Consiliul de Administrație al AOMF care gestionează afacerile administrative ale asociației, reprezintă membrii asociației și exercită orice atribuții, cu excepția celor care revin în exclusivitate Adunării Generale.

Consiliul de Administrație este compus din 11 membri (președinte, doi vicepreședinți, secretar general, trezorer, membri votanți din fiecare regiune (Africa și Europa dispun de doi reprezentanți deoarece aceste regiuni grupează cel mai mare număr de ombudsman/mediator), ombudsmanul/mediatorul al țării gazdă la precedentul Congres.<sup>1</sup>

✓ Biroul Consiliului de Administrație este format din președinte, cei doi vicepreședinți, secretarul general și trezorerul. Membrii au un mandat de 2 ani, reînnoibil, fără limite cât privește numărul mandatorilor<sup>143</sup>.

## **2. Structuri internaționale ale ombudsmanului**

O primă organizație internațională a ombudsmanilor pe care o trecem în revistă este **Institutul Internațional al Ombudsmanului (Î.I.O.)** Este o **asociație**<sup>1</sup> având ca scop promovarea conceptului de ombudsman și încurajarea dezvoltării acestei instituții în întreaga lume. Are cinci categorii de **membri**: membri cu drept de vot, membri asociați, membri onorifici pe viață, biblioteci-membre și membri individuali. Avocatul Poporului din România este membru cu drepturi depline din anul 1998. Patrimoniul și activitățile asociației sunt gestionate de un **Consiliu director**. Există și un **Comitet executiv** cu o compoziție mai restrânsă (președinte, vicepreședinte, secretar executiv, trezorer), care își exercită atribuțiile în intervalul dintre întrunirile Consiliului director al asociației.

Dacă se consideră necesar sau în mod periodic, Consiliul director

---

<sup>143</sup> Ibidem, p. 42.

poate înființa comisii permanente și/sau speciale formate din una sau mai multe persoane, dintre care cel puțin una să fie membru al Consiliului director, numită de președinte, care să îndeplinească sarcinile, să efectueze investigațiile și să întocmească rapoartele stabilite de Consiliul director prin rezoluție. Statutul prevede și numirea unui cenzor, precum și posibilitatea alegerii unui sau a doi directori onorifici, aleși de către Consiliul director (în principiu pentru un an cu posibilitatea realegerii, pentru unul sau mai multe mandate suplimentare de câte un an)<sup>144</sup>. Institutul Internațional al Ombudsmanului (IOI), a fost înființat în 1978, și este singura organizație globală pentru cooperarea a peste 190 de instituții independente ale Ombudsmanului din peste 100 de țări din întreaga lume. IOI este organizată în șase capitole regionale (Africa, Asia, Australia și Pacific, Europa, Caraibe și America Latină și America de Nord). În efortul său de a se concentra asupra bunei guvernări și a consolidării capacităților, IOI sprijină membrii săi într-o manieră triplă: formare, cercetare și subvenții regionale pentru proiecte<sup>145</sup>.

În același registru se înscrie și **Rețeaua Internațională a ombudsmanilor copiilor** a fost fondată în anul 1995, iar în anul 2008 a fost înregistrată în Marea Britanie în calitate de asociație necomercială. Rețeaua susține rețeaua globală informațională neformală pentru drepturile copilului. Fapt care semnifică cooperarea cu mai multe organizații din domeniu, dar și participarea în cadrul unor proiecte comune, Organizația pune la dispoziție situl în calitate de platformă pentru expunerea de opinii și schimbul de informații.

Rețeaua este compusă din consiliul directorilor și respectiv angajați. Consiliul în persoana directorului, secretarului și trezorerului petrec pe parcursul anului ședințe periodice. Consiliul este responsabil pentru direcțiile de activitatea și disciplina financiară a organizației. Directorul executiv este responsabil de managementul organizației și raportează consiliului rezultatele obținute.

## I. SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.

2. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Edi-

<sup>144</sup> Ibidem, p. 40.

<sup>145</sup> <http://www.theioi.org/the-i-o-i>

tura All Beck. București 2004. p. 41 (208).

3. <http://www.theioi.org/the-i-o-i>.

4. <http://ombudsman.md/>.

## **II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

1. Enumerați principalele structuri internaționale ale ombudsmanului?

2. Argumentați necesitatea structurilor internaționale ale ombudsmanului?

3. Din care structuri internaționale ale ombudsmanului face parte Avocatul Poporului?

4. Rolul structurilor internaționale ale ombudsmanului în promovarea drepturilor omului?

5. Cum apreciați colaborarea Avocatul Poporului cu structurile internaționale ale ombudsmanului?

## **III. NOTE:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## TEMA 12

# INTERACȚIUNEA OMBUDSMANULUI CU AUTORITĂȚILE PUBLICE

### ***1. Relația ombudsman -legislativ***

După cum am constatat pe parcursul cursului, ombudsmanul este emanația organului legislativ, instrumentul pe care acesta îl utilizează pentru a monitoriza procesul de implementare a legilor în partea ce ține de respectarea drepturilor și libertăților omului. Deși originile instituției se află în puterea executivă, având desigur în vedere fondatorul acesteia, regele Suediei.

Raporturile Avocatului Poporului cu Parlamentul se caracterizează prin:

- ✓ dreptul Parlamentului de a numi conducătorul instituției;
- ✓ dreptul Birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului de a numi adjuncții Avocatului Poporului;
- ✓ dreptul Parlamentului de a vota legea organică a instituției;
- ✓ dreptul Birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului de a aproba Regulamentul de organizare și funcționare a instituției;
- ✓ dreptul Parlamentului de a asculta și a se pronunța asupra rapoartelor Avocatului Poporului<sup>146</sup>.

Observațiile respective rămân valabile și pentru ombudsmanul autohton, în măsura în care avem în vedere construcția legislativului național. În acest sens, așa după cum rezultă din prevederile art. 59/1 din Constituție Avocatul Poporului este numit în funcție de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși, în baza unei proceduri transparente de selecție, prevăzută de lege, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit. La fel, Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu votul a 2/3 din deputații aleși, cu respectarea procedurii stabilite de lege, care să prevadă audierea prealabilă a acestuia. Și nu în ultimul rând, modul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului se stabi-

<sup>146</sup> Muraru I. Op. cit., p. 109.

lește prin lege organică. Iar Legea nr. 52 în art. 29 reglementează dreptul și procedura de prezentare de către Avocatul Poporului a rapoartelor în adresa Parlamentului, în special că până la data de 15 martie a fiecărui an, Avocatul Poporului prezintă Parlamentului raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. Raportul va conține, obligatoriu, un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor și libertăților copilului și un capitol privind prevenirea torturii.

Proiectul raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este supus dezbaterilor publice cu cel puțin o lună înainte de prezentarea acestuia Parlamentului și este publicat pe pagina web a Oficiului Avocatului Poporului. Raportul anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova este audiat în ședința plenară a Parlamentului în termen de 60 de zile de la data prezentării. Avocatului Poporului i se pot adresa întrebări referitoare la activitatea sa ori la raportul prezentat. În urma audierii raportului, Parlamentul adoptă o hotărâre. Comisia parlamentară drepturile omului și relațiile interetnice prezintă informația despre activitatea Avocatului Poporului anterior audierii raportului anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova.

Raportul anual este publicat pe pagina web oficială a Parlamentului. Hotărârea Parlamentului pe marginea raportului este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

## ***2. Relația ombudsman-executiv***

Raporturile Avocatului Poporului cu autoritățile administrației publice se caracterizează prin:

- ✓ dreptul Avocatului Poporului de a solicita acestora măsurile ce se cuvin pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice;
- ✓ dreptul Avocatului Poporului de a reclama autorităților ierarhic superioare lipsa de reacție a celor somați să ia măsurile necesare.

Trebuie observat că Avocatul Poporului lucrează cu administrația publică, dar în favoarea omului (persoanei fizice), desigur în litera și spiritul Constituției și a legilor. Avocatul Poporului nu poate amenda funcționari sau autorități, nu poate dispune revocarea funcționarilor, nu-i poa-



te acționa în judecată<sup>147</sup>.

De altfel, așa cum am observat, întreaga activitate a Avocatului Poporului este orientată spre cenzurarea administrației, în raport cu drepturile și libertățile omului. Autorii români, cu referire la cadrul normativ autohton, menționează că legea pune la dispoziția Avocatului Poporului mai multe mijloace și procedee pentru examinarea și soluționarea cererilor ce i-au fost adresate:

a) Avocatul Poporului poate solicita informații sau documente de la autoritățile administrației publice în cauză;

b) Avocatul Poporului poate să audieze funcționarii publici în cauză, să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice, de la funcționari, precum și de la orice servicii din sistemul acesteia;

c) Avocatul Poporului are dreptul să facă anchete proprii;

d) în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc. Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative.

În cazul în care Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, primului-ministru<sup>148</sup>.

### ***3. Relația ombudsmanului cu puterea judecătorească***

Raporturile Avocatului Poporului cu puterea judecătorească au specificul lor, determinat de faptul că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. Singura implicare în sfera autorității judecătorești (sferă ce nu se identifică cu sfera puterii judecătorești) intervine în situațiile de birocrație generate de neaplicarea art. 21 din Constituție privind procesul echitabil și soluționarea cauzelor într-un termen, rezonabil<sup>149</sup>. Fiind de acord cu opinia exprimată, nu putem trece cu vederea evoluțiile din ultima vreme, care cumva modifică algoritmul relației ombudsman autoritate judecătorească, cel puțin în partea în care ne referim la organe-

<sup>147</sup> Ibidem, p. 110.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 110.

le de autoadministrare ale procuraturii. În acest sens, așa cum rezultă din prevederile art. 124 din Constituție - Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești, ce contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. Iar conform art. 125/1 din Constituție, garantul independenței și imparțialității procurorilor este Consiliul Superior al Procurorilor. Organ care așa după cum rezultă din norma precitată este constituit, în condițiile legii, din procurori aleși din cadrul procuraturilor de toate nivelurile și din reprezentanți ai altor autorități, instituții publice sau ai societății civile. Procurorii în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor constituie o parte importantă.

În același timp conform modificărilor introduse în Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25.02.2016, la art. 69 alin. (2), prin Legea nr. 128 din 16.09.2019, Avocatul Poporului a fost introdus ca membru de drept în Consiliul Superior al Procurorilor. Conform art. 70 din Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25.02.2016, Consiliul Superior al Procurorilor are următoarele competențe:

- a) elaborează și aprobă regulamentele privind activitatea sa, privind funcționarea colegiilor sale și alte regulamente care îl vizează;
- b) elaborează și aprobă regulamentele privind procedura de selecție și cariera procurorilor;
- c) elaborează proiectul de regulament al Adunării Generale a Procurorilor și proiectele de amendare a acestuia;
- d) organizează concursul pentru selectarea candidatului la funcția de Procuror General, pe care îl propune Președintelui Republicii;
- e) organizează concursuri, selectează și numește pe membrii colegiilor sale din rîndul societății civile;
- f) examinează contestațiile împotriva hotărîrilor luate de colegiile sale;
- g) face propuneri Procurorului General privind numirea, transferul, promovarea, detașarea sau suspendarea procurorilor în condițiile Codului de procedură penală și ale prezentei legi, precum și privind eliberarea din funcție a procurorilor;
- h) participă la depunerea jurămîntului de către procurori și de către Procurorul General;
- i) stabilește numărul de procurori în cadrul fiecărei procuraturi;
- j) desemnează procurorii în cadrul Consiliului Institutului Național

al Justiției;

k) aprobă strategia privind formarea inițială și continuă a procurorilor și prezintă avizul asupra planului de acțiuni pentru implementarea acestei strategii;

l) examinează și prezintă opinii asupra regulamentului de organizare a concursului de admitere în Institutul Național al Justiției, asupra programelor didactice și a planurilor de învățământ pentru cursurile de formare inițială și continuă din cadrul Institutului Național al Justiției, asupra regulamentului de organizare a concursului pentru suplinirea posturilor didactice, precum și asupra componenței comisiilor pentru examenele de admitere și de absolvire ale Institutului Național al Justiției;

m) stabilește numărul de locuri scoase la concursul de admitere pentru instruirea inițială a procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției;

n) examinează adresările cetățenilor și ale procurorilor privind chestiunile date în competența sa;

o) elaborează proiectul Codului de etică al procurorilor, precum și proiectele de modificare a acestuia, și le propune spre aprobare Adunării Generale a Procurorilor;

p) aprobă proiectul bugetului său, pe care îl prezintă Ministerului Finanțelor;

q) aprobă structura aparatului Consiliului Superior al Procurorilor;

r) participă la elaborarea proiectului de buget al Procuraturii și îl avizează;

s) participă la elaborarea planurilor de dezvoltare strategică a Procuraturii;

t) avizează proiectele priorităților anuale privind activitatea Procuraturii, elaborate de Procurorul General.

Competențe care nu pot că nu se răsfrângă inclusiv asupra conceptului ombudsmanului ca membru în cadrul acestui organ colegial. Dar revenind la cele menționate anterior, nu putem să nu fim de acord cu observația că, Avocatul Poporului primea destul de multe plângeri referitoare îndeosebi la tergiversarea exagerată a judecăților. Or, această tergiversare este, în fond, o fațetă a birocratismului, această boală de tradiție și incurabilă a autorităților publice. Prin urmare, nu se reclamau fapte care să pună la îndoială sau sub semnul întrebării independența judecătorului, ci numai administrarea judecăților, iar tergiversările pot fi cauzate îndeosebi de aparatul funcțional, administrativ al instanțelor. Interven-

ția Avocatului Poporului devenise deci necesară, mai ales că art. 58 din Constituție nu distinge încălcările drepturilor și libertăților în funcție de autoritatea care le produce<sup>150</sup>.

**I.SURSE BIBLIOGRAFICE RECOMANDATE:**

1. Dicționarul explicativ al limbii române. [on-line]. Disponibil: <http://m.dex.ro/?world>.
2. Muraru I. Avocatul Poporului instituție de tip ombudsman. Editura All Beck. București 2004. p. 41 (208).
3. <http://www.theioi.org/the-i-o-i>.
4. <http://ombudsman.md/>.

**II. ÎNTREBĂRI DE AUTOEVALUARE:**

1. Care sunt relațiile ombudsmanului cu Parlamentul?
2. Care sunt relațiile ombudsmanului cu puterea executivă?
3. Care relațiile ombudsmanului cu puterea judecătorească?

**III. NOTE:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

<sup>150</sup> Ibidem, p. 76.

## BIBLIOGRAFIE

1. *Constituția Republicii Moldova* : adoptată de Parlament la 29 iulie 1994 intrată în vigoare la 27 august 1994 ; Declarația de independență a Republicii Moldova : adoptată de Parlament la 27 august 1991 intrată în vigoare la 27 august 1991. Chișinău : Alphabet Publishing, 2018. 80 p. ISBN978-9975-3252-3-3.
2. *Codul penal al Republicii Moldova*, aprobat prin Legea nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 [on-line] [accesat 08.02.2020]. Disponibil: <http://lex.justice.md/md/331268>
3. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.122-XV din 14 martie 2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2003, nr. 248-251 [on-line] [accesat 10.02.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113967&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113967&lang=ro)
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 225-XV din 30 mai 2003. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2018, nr. 285-294/436 [on-line] [accesat 10.02.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110220&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110220&lang=ro)
5. Codul Contravențional al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2009, nr. 3-6/15 din 16.01.2009 [on-line] [accesat 14.02.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113262&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113262&lang=ro)
6. ARSENI, A. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. 1 : *Tratat elementar*. Chișinău : CEP USM, 2005. 503 p. ISBN 9975-70-536-7.
7. *Avizul Directoratului general Drepturile Omului și Statul de Drept (Directoratul pentru Drepturile Omului) al Consiliului European privind Legea nr. 52 din 3 aprilie 2014 a Republicii Mol-*

- dova cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) Capitolul V, Mecanismul național de prevenire a torturii [online] [accesat 22.04.2020]. Disponibil: <https://rm.coe.int/168065506b>
8. AVORNIC, Gh., POSTOVAN, D. Instituția Avocatul poporului (Ombudsmanul) și „Dreptul discreționar”. In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2015, nr. 3, pp. 2-8; nr. 4, pp. 2-11. ISSN 1810-309X.
  9. BABONEA, Gh. Avocatul poporului instituție fundamentală a statului de drept. In: *Eficiență, legalitate, etică în economiile postaderare* : conf. șt. int. : lucr. celei de a 16-a ses. de comunic. șt., Brașov 13-14 mai 2006. Sibiu : Alma Mater, 2006, pp. 432-438. ISBN 973-632-312-9.
  10. BADESCU-SERBANOIU, V. Instituția ombudsmanului din Federația rusă în anii 1992-1998: Constituire și specific al activității. In: *Legea și viața*. 2011, nr. 7, pp. 9-14. ISSN 1810-309X.
  11. BADESCU-SERBANOIU, V. Instituția ombudsmanului în literatura de specialitate din România. In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2011, nr. 8, pp. 58-61. ISSN 1810-309X.
  12. BADESCU-SERBANOIU, Veronica. Modelele de ombudsman în literatura juridică de specialitate. In: *Закон и жизнь*. 2011, nr. 7, pp. 52-56.
  13. BALAHUR, D. *Protecția europeană a drepturilor omului*. Iași : Ed. Universității Al. I. Cuza, 2006. 61 p. [online] [accesat 14.03.2020]. Disponibil: <https://docplayer.net/49803941-Universitatea-alexandru-ioan-cuza-iasi-centrul-de-studii-europene-protectia-europeana-a-drepturilor-omului.html>
  14. BAMBULEAC, I., CÂRNAȚ, T. Instituția ombudsmanului în Republica Moldova. In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2011, nr. 6-7, pp. 24-26. ISSN 1810-309X.
  15. BĂNĂRESCU, M. Rolul și importanța cercetării științifice a instituției ombudsmanului în evoluția doctrinei juridice. In: *Tendențe contemporane în evoluția patrimoniului istoric și juridic al Republicii Moldova* : Materialele Conf. șt. intern. anuale a doctoranzilor și tinerilor cercetători, ed. a 6-a, 12 apr. 2012, Chișinău: Vol. 2 : Secția „Drept Național”. Chișinău, 2012, pp. 7-14. ISBN 978-9975-4401-2-7.
  16. BRÂNZAN, C. *Avocatul Poporului o instituție la dispoziția cetăț-*

- țeanului*. București : Ed. Juridică. 2004. 432 p. ISBN 973-85197-2-1
17. CÂRNAȚ, T. *Drept constituțional*. Chișinău : USM, 2010. 513 p. ISBN 978-9975-4069-3-2.
  18. CÂRNAȚ, T. Garantarea reală și efectivă a drepturilor omului prin intermediul instituțiilor naționale – condiția edificării statului de drept In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2003, nr. 10, pp. 27-32. ISSN 1810-309X.
  19. CÂRNAȚ, T. Istoricul instituției ombudsman-ului. In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2001, nr. 10, pp. 64-65. ISSN 1810-309X.
  20. CÂRNAȚ, T. Mijloace de reacționare a ombudsmanului în cazul încălcării drepturilor omului. In: *Revista națională de drept = Национальный правовой журнал*. 2002, nr. 1, pp. 41-43. ISSN 1810-309X.
  21. CATAN, V. *Organele de ocrotire a normelor de drept : Suport de curs*. Chișinău : Tehnica-UTM, 2019. 107 p. ISBN 978-9975-45-568-8.
  22. CETERCHI, I. Instituția ombudsmanului în Suedia. In: *Studii de drept românesc*. 1991, an. 3, nr. 1-2, pp. 49-53. ISSN 1220-5427.
  23. CIOBANU, V. M. Avocatul poporului, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției și noul Cod de procedură civilă In: *Revista Română de Drept privat*. 2013, nr. 6, pp. 50-64. ISSN 1843-2646.
  24. COBĂNEANU, L., CÂRNAȚ, T. *Instituția avocatului parlamentar din Republica Moldova*. Chișinău, 2002. 140 p. ISBN 9975-70-135-3.
  25. *Constitution de Suède* [online] [accesat 11.05.2020]. Disponibil: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/se1974.htm>
  26. *Constituția Regatului Spania* [online] [accesat 13.05.2020]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/spania.pdf>
  27. *Constituția Republicii Franceze* [online] [accesat 13.05.2020]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/franta.pdf>
  28. *Constituția Republicii Polone* [online] [accesat 10.05.2020]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/polenia.pdf>

29. *Constituția Republicii Portugheze* [online] [accesat 12.05.2020]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/portugalia.pdf>
30. Constituția României, adoptată la 8 decembrie 1991 și revizuită prin Legea 429/2003 în temeiul referendumului național din 18-19 octombrie 2003. In: *Monitorul Oficial al României*. 2003, nr. 758 (partea I) din 29 oct. [online] [accesat 04.05.2020]. Disponibil: <https://www.ccr.ro/constitutia-romaniei-2003>
31. CRISTEA, M. Avocatul poporului In: *Legea și viața*. 2005, nr. 5, pp. 20-22. ISSN 1810-309X.
32. *Dicționar juridic* [on-line] [accesat 19.03.2020]. Disponibil: <https://legeaz.net/dictionar-juridic/>
33. *Dicționarul explicativ al limbii române* [on-line] [accesat 12.03.2020]. Disponibil: <https://dexonline.ro/>
34. DRAGANU, T. Avocatul poporului. In: *Curentul Juridic*. Ser. nouă. 1997, nr. 2, pp. 7-14.
35. DRAGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice: Tratat elementar*. Vol. I. București : Ed. Lumina Lex, 1998. 416 p. ISBN 973-588-052-0.
36. GINER de GRADO, C. *El defensor del Pueblo*. Madrid : Ed. Popular, 1986. 111p. ISBN 8486524105.
37. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Chișinău, 2004. Vol. II. 496 p. ISBN 9975-70-399-2.
38. IANCHU, Gh. Locul și rolul ombudsmanului în sistemele constituționale europene. In: *Revista română de drept umanitar*. 1996, nr. 2-3, pp. 30-34. ISSN 1221-8774.
39. IANCU, Gh., IONEA, I. Considerații asupra evoluției instituției ombudsman-ului. In: *Analele Universității București. Seria Drept (serie nouă)*. 2004, an. 54, nr. 4, pp. 10-20. ISSN 1011-0623
40. IGNAT, C. F. A. *Forme ale protecției și promovării Drepturilor Omului: „Medierea și Ombudsmanul”*. București : Ed. Universitară, 2016. 237 p. ISBN 978-606-28-0491-6.
41. IONESCU, C. *Drept constituțional și instituții politice*. București : Ed. Lumina Lex, 1997. Vol. I. 488 p. ISBN 973-588-003-2.
42. IONUȚ, Șt. *Consecration of Ombudsman as a representative democratic institution in the european democratic states* [online] [accesat 16.04.2020]. Disponibil: <https://old.upm.ro/gidni3/GIDNI-03/Soc/Soc%2003%2064.pdf>



43. JIANU, Gr. *Instituția Ombudsmanului la nivel European*. București : Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2013. 76 p. ISBN 978-973-9316-97-2.
44. *Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania* [online] [accesat 13.05.2020]. Disponibil: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf>
45. *Legea Republicii Moldova cu privire la avocații parlamentari* Nr. 1349-XIII din 17.10.97. Chișinău, 1997. 16 p.
46. *Legea Republicii Moldova cu privire la Avocatul Poporului*, nr. 52 din 03.04.2014. In *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2014, nr. 110-114 [online] [accesat 12.04.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121241&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro)
47. *Legea Republicii Moldova cu privire la contenciosul administrativ*, nr. 793 din 10.02.2000. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2000, nr. 57-58 [online] [accesat 12.04.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112184&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112184&lang=ro)
48. *Legea Republicii Moldova Cu privire la Procuratură*, Nr. 3 din 25.02.2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2016, nr. 69-77, pp. 8-27.
49. *Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului*, nr. 164, din 31.07.2015. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2015, nr. 267-273 [online] [accesat 03.04.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=120702&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120702&lang=ro)
50. *Legea Republicii Moldova pentru completarea Titlului II din Constituția Republicii Moldova*, nr. 70 din 13.04.2017. In: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2017, nr. 155-161 din 19.05.2017 [online] [accesat 17.04.2020]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=99138&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99138&lang=ro)
51. MANDA, C., PREDESCU, O., POPESCU SLĂNICEANU, I. *Ombudsmanul, instituție fundamentală a statului de drept*. București : Ed. Lumina Lex, 1997. 254 p.
52. MARIAN, O. *Cu privire la sistemul de promovare și garantare a statutului juridic al persoanei în Republica Moldova*. In: *Закон и жизнь*. 2014, nr. 5, pp. 50-58. ISSN 1810-3081.

53. MATEI, H., NEGUȚ, S., NICOLAE, I. *Enciclopedia Europei*. București : Editura Memoria 2007. 384 p. ISBN 978-973-7839-28-2.
54. MUNTEANU, A., RUSU, S., VACARCIUC, O. *Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului*. Chișinău : ARC, 2015. 325 p. ISBN 978-9975-61-932-5.
55. MURARU, I. *Avocatul Poporului, instituție de tip ombudsman*, București : Ed. All Beck, 2004. 200 p. ISBN 973-655-620-4.
56. MURARU, I., TĂNĂSESCU, S. *Drept constituțional și instituții politice*. București : Ed. Lumina Lex, 2001. 704 p. ISBN 973-588-312-0.
57. MURARU, I., TĂNĂSESCU, S. *Drept constituțional și instituții politice*. București : Ed. C.H. Beck, 2017. Vol. II. 320 p. ISBN 978-606-18-0673-7.
58. NEAGU, I., DAMASCHIN, M. *Tratat de procedură penală. Partea generală*. București : Ed. Universul Juridic, 2013. 720 p. ISBN 978-606-673-075-4.
59. POTÎNGĂ, A. Rolul instituțiilor democratice în stat. În: *Revista națională de drept*. 2003, nr. 10, pp. 32-36. ISSN 1810-309X.
60. RUSU, I. *Drept constituțional și instituții politice*. București : Ed. Lumina Lex, 2001. 544 p. ISBN 973-588-404-6.
61. UGLEAN, Gh. *Curs de drept constituțional și instituții politice*. Craiova : Ed. Sitech, 1998. Vol. II. 459 p.
62. VLAD, M. *Ombudsman-ul în Dreptul comparat*. Arad : Ed. Servo-Sat, 1998. 192 p. ISBN 973-98295-6-2.
63. БАШИМОВ, М. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии. В: *Государство и право*. 2004, nr. 5, pp. 63-73. ISSN 0132-0769.
64. БОЙЦОВА, В. Службы защиты прав человека и гражданина. Москва 1996. 385 p. ISBN 5-85639-136-5.
65. ГОЛОВКО, Л. и др. Курс Уголовного процесса. Москва : Статут, 2017. 1278 p. ISBN 978-5-8354-1335-5.
66. ЛАЗАРЬ, Л. Европейский омбудсман. В: *Человек и закон*. 2002, nr. 2, pp. 44-45. ISSN 0132-0831.
67. МЯСНИКОВА, С., ЖАНУ, А. Европейский омбудсман: международные документы, относящиеся к правам человека. В: *Закон и жизнь*. 2002, nr. 2, pp. 44-48. ISSN 1810-3081.
68. ПОТЫНГА, А. Институт омбудсмена в системе защиты прав и свобод граждан. В: *Закон и жизнь*. 2002, nr. 12, pp. 24-27.

ISSN 1810-3081.

69. ПЭТУЛЯ, В. Институт «народного адвоката» – составная часть системы мер по защите прав и свобод граждан [Румыния]. В: Закон и жизнь. 1992, nr. 5, pp. 14-16. ISSN 1810-3081.
70. САКОВСКАЯ, Н. Парламентский адвокат как гарант защиты прав человека. В: *Conferința științifică internațională „Probleme actuale în domeniul protecției drepturilor omului”, dedicată Zilei Internaționale a Drepturilor Omului*, 10 dec. 2007, Bălți. Chișinău : Pontos, 2008, pp. 63-71. ISBN 978-9975-72-073-1.
71. Сектор безопасности: *мониторинг и расследование жалоб: Защита и поощрение прав человека во взаимоотношениях с агентствами, обеспечивающими общественную безопасность: рек. для служб омбудсменов*. Ред. К. КИНЦЕЛЬБАХ. Bratislava, 2007. 103 p. ISBN 978-92-9504-264-3
72. СУПРУНОВА, О. Участие уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в уголовном производстве. В: Закон и жизнь. 2014, nr. 1, pp. 39-42. ISSN 1810-3081.
73. ХИЛЬ-РОБЛЕС, А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). Москва : Изд. фирма „Ad Marginem», 1997. 335 p. ISBN 5-88059-031-3.

**Ion COVALCIUC**

**INSTITUȚIA OMBUDSMANULUI:  
STUDIU COMPARAT**

---

Note de curs

Ciclul II - studii superioare de master  
Denumirea programului: Drepturile Omului