

CZU 342.5(478)

TRĂSĂTURILE ȘI PRINCIPIILE ACTIVITĂȚII OMBUDSMANULUI – INSTITUȚIA FUNDAMENTALĂ ÎN APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI

Ludmila GUȘTIUC,

asistent universitar,

Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrațiune și azil”

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

ORCID: 0000-0002-8516-4949

Mariana STAVILA,

studentă, anul II, Facultatea DAOSP

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

Rezumat

Ombudsmanul reprezintă o instituție fundamentală democratică a statului de drept, ce apare sub aspectul semnificației sale funcționale ca apărător al poporului și ca protector al cetățeanului. Această instituție are drept scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raport cu autoritățile publice și în special cu cele cu caracter executiv. Astfel, activitatea ce o desfășoară cuprinde principiile: legalității, egalității, echității sociale, incompatibilității, independenței, imparțialității, democrației, umanismului, etc. Ombudsmanul nu este organ care se substituie altuia, așadar, este condus de o persoană independentă care își concentrează întreaga activitate pe supravegherea respectării legii și a drepturilor cetățenilor, pe controlul administrației publice, pe consolidarea democrației și pe depistarea și combaterea fenomenelor care conduc la încălcarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor.

Cuvinte-cheie: ombudsman, Republica Moldova, drepturile omului, libertăți, instituție, principii.

Summary

The ombudsman represents a fundamental democratic institution of the rule of law, which appears under the aspect of its functional significance as a defender of the people and a protector of the citizen. This institution aims to defend the rights and freedoms of citizens in relation to public authorities and, especially, those of an executive nature. Thus, the activity it carries out includes the following principles: legality, equality, social equity, incompatibility, independence, impartiality, democracy, humanism. The ombudsman is not a body that replaces another, therefore, it is led by an independent person who focuses his entire activity on the supervision of compliance with the law and the rights of citizens, on the control of public administration, on the consolidation of democracy and on detecting and combating the phenomena that lead to the violation of rights, freedoms and legitimate interests of citizens.

Keywords: ombudsman, Republic of Moldova, human rights, freedoms, institution, principles.

Introducere. Avocatul Poporului apare sub aspectul semnificației sale funcționale și practice ca un procuror parlamentar pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenești [1, p. 319].

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

- Instituția este creată printr-un act al puterilor (autorităților) statului 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 [2, p. 41].

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 actelor;
- 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;
- funcția de consolidare a democrației și buna administrare;
- funcția de informare publică anuală [3, p. 14];
- funcția de depistare și combatere a fenomenelor care conduc la încălcarea intereselor legitime ale cetățenilor;

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:

- organ care să se substituie altora [4, p. 9];
- 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) [2, p. 42].

Din prezentarea caracteristicilor esențiale și a funcțiilor instituției Avocatului Poporului, se desprind principiile generale care guvernează activitatea Avocatului Poporului. Totodată, ținem să subliniem faptul că în art. 2 alin. (2) al Legii nr. 52 din 03.04.2014 [5] cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului) sunt enumerate principiile de activitate a instituției vizate:

a. *Principiul legalității.* Acest principiu derivă din faptul că persoana care ocupă această funcție nu este subordonat decât legii și conștiinței sale. Deși este numit de Parlament și prezintă rapoarte acestuia, Avocatul Poporului este considerat independent față de cele trei puteri în stat și față de structura și alcătuirea Parlamentului.

b. *Principiul egalității.* Acest principiu derivă din natura instituției Avocatului Poporului. În primul rând, acest principiu presupune excluderea discriminării. Potrivit acestui principiu, cetățenii Republicii Moldova sunt egali în drepturi și obligații fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Consacrarea acestui principiu vine să confirme că toți cetățenii Republicii Moldova beneficiază în egală măsură de drepturile și libertățile omului.

c. *Principiul echității sociale.* Egalitatea în sensul explicat mai sus este sinonimă cu valoarea de dreptate sau echitate socială, constituind una dintre valorile sociale supreme ale Republicii Moldova. Beneficiarii activității Avocatului Poporului au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie.

d. *Principiul imparțialității.* Independența și imparțialitatea Avocaților Poporului reprezintă o garanție fundamentală împotriva abuzului de putere. Avocații Poporului trebuie să-și exercite responsabilitățile și atribuțiile în deplină concordanță cu principiile legalității și corectitudinii. De asemenea, Avocații Poporului au obligația de a-și exercita atribuțiile legale fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.

e. *Principiul transparenței.* În conformitate cu legislația Republicii Moldova, transparența reprezintă oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice care cad sub incidența Legii privind transparența în procesul decizional a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor [6]. Publicitatea este de natură să evidențieze transparența activității acestei instituții. Întreaga activitate a instituției Avocatului Poporului este bazată pe principiul transparenței. Astfel, afirmăm că principiul transparenței trece ca un fir roșu prin activitatea Ombudsmanului în Republica Moldova.

Pe de altă parte, există și transparența decizională la nivel de stat. Vom descrie o situație cu care s-a ciocnit instituția Avocatului Poporului din Republica Moldova în anul 2020. În cadrul unei ședințe de Guvern din anul 2020, a fost votat un proiect de lege care prevedea instituirea funcției de demnitate publică – Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Astfel, Ombudsmanul a calificat acest act drept o sfidare flagrantă a principiului transparenței decizionale. Avocatul Poporului este consternat de

faptul că o decizie în care este vizată Instituția Națională pentru Drepturile Omului a fost luată fără înștiințarea și consultarea lui, fiind în totalitate ignorate procedurile legale de adoptare a actelor legislative [7]. Considerăm că la moment consolidarea instituției Avocatului Poporului este unul dintre aspectele cele mai importante ce vizează instituția în cauză, și nu reorganizarea acesteia.

f. *Principiul democrației.* Principiul democrației se află în mod firesc la temelia oricărei instituții. Odată cu declinul parlamentelor a decăzut legea însăși și chiar rațiunea filosofică în calitate de fundament al ei și al democrației [8, p. 4]. Elementul cheie al organizării de stat este funcționarul. Într-un stat de drept, unde domină democrația, instituția Avocatului Poporului se face apărătoare de drepturi și libertăți ale omului. În cuvântul său, domnul Jeroen Schokkenbroek, reprezentantul Direcției pentru Drepturile Omului din cadrul Consiliului Europei, a subliniat legăturile strânse care există între democrație, drepturile omului, statul de drept și instituția Ombudsmanului [9, p. 208]. El a specificat că pentru toate aceste motive, Consiliul Europei a considerat ca important rolul Ombudsmanului într-un număr cât mai mare de state.

g. *Principiul umanismului.* Acest principiu presupune că instituția Ombudsmanului este foarte ușor accesibilă pentru indivizii ce alcătuiesc societatea, că nu există o birocrație nejustificată în procedura de aducere a cazului în fața Ombudsmanului. De vreme ce Avocatul Poporului are menirea și de a lupta contra birocrației, ar fi nepotrivit dacă indivizii intră într-un mecanism birocratic atunci când înaintează o plângere Ombudsmanului.

Având ca principal scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor, autoritatea Avocatul Poporului desfășoară o activitate ce se caracterizează prin câteva trăsături care o individualizează în raport cu celelalte autorități publice [4, p. 178]:

- *Independența funcțională* – în vederea realizării scopului, conform dispozițiilor constituționale [10] și precizat ulterior de legea organică, Avocatul Poporului își desfășoară activitatea în baza atribuțiilor stabilite prin legea de organizare și funcționare, în mod absolut independent față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și formă juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile [11]. Această independență funcțională prevăzută expres de lege și din statutul juridic al instituției. Tot în legea organică se prevede în mod expres că în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc. Este evident că aceste dispoziții din legea organică, referitoare atât la activitatea, cât și la recomandările emise de Avocatul Poporului, dovedesc independența sa funcțională.

- *Continuitatea* – activitatea Avocatului Poporului se desfășoară fără întreruperi pe toată durata anului. Legea nr. 52/2014 și Regulamentul de organizare și funcționare al instituției nu prevăd nici o întrerupere a activității, așa cum este vacanța pentru judecători și nici o activitate temporară, după modelul sesiunilor parlamentare. Desfășurarea în mod continuu a activității Avocatului Poporului pe perioada întregului an oferă, pe de o parte, posibilitatea tuturor persoanelor ale căror drepturi și libertăți au fost lezate de către organele administrației publice sau ale regiilor autonome de a sesiza de îndată aceste încălcări ale drepturilor și libertăților, iar pe de altă parte, Avocatul Poporului are posibilitatea, lucrând continuu douăsprezece luni pe an, soluționării cu celeritate a sesizărilor care i-au fost adresate [4, p. 180].

- *Publicitatea* – regula în materia desfășurării activității Avocatului Poporului, a adjuncților săi, precum și a salariilor care lucrează sub autoritatea acestora este cea a publicității. Excepțiile de la această regulă pot fi decise doar de Avocatul Poporului, la cererea persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor sau pentru motive întemeiate. Astfel, în situația în care, după finalizarea unei sesizări, Avocatul Poporului a constatat că plângerea persoanei lezate este întemeiată și în consecință a cerut în scris autorității vinovate de încălcarea drepturilor și libertăților care au făcut obiectul sesizării să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare eventualele pagube produse, iar această autoritate nu s-a conformat în condițiile și termenul prevăzut de lege, Avocatul Poporului are posibilitatea să aducă la cunoștința opiniei publice atât fapta, cât și refuzul autorității de a da curs recomandării. Deși publicitatea constituie regula, există și excepția referitoare la confidențialitatea activității Avocatului Poporului, care constă în posibilitatea oferită de legiuitor în principal persoanei lezate, dar și Avocatului Poporului, de a nu face publică activitatea desfășurată într-un anumit caz și să nu divulge informațiile confidențiale, precum și datele cu caracter personal care i-au fost comunicate în cadrul activității sale, decât cu consimțământul persoanei la care acestea se referă. Prin urmare, persoana lezată poate solicita oricând Avocatului Poporului atât ancheta, precum și rezultatele acesteia sau recomandarea, pe care urmează să o facă Avocatul Poporului, să aibă un caracter confidențial.

- *Disponibilitatea* – această caracteristică a activității Avocatului Poporului se referă la posibilitatea pe care o are persoana ale cărei drepturi și libertăți au fost încălcate de a solicita încetarea procedurii declanșată din oficiu de Avocatul Poporului sau de a cere, după cum s-a arătat mai sus, ca activitatea Avocatului Poporului în cazul respectiv să aibă caracter de confidențialitate, atât în timpul, cât și după finalizarea anchetei. În esență, indiferent de modul în care a fost sesizat Avocatul Poporului, persoana ale cărei

drepturi au fost lezate are disponibilitatea de a solicita oricând încetarea procedurii declanșate în cazul său [4, p. 161].

• *Gratuitatea* – considerate ca o posibilă prelungire a dreptului fundamental la petiționare, cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de stat. Dispoziția expresă prevăzută în legea organică privind scutirea de taxă de stat a cererilor adresate Avocatului Poporului semnifică intenția legiuitorului de a oferi oricărei persoane ale cărei drepturi și libertăți au fost violate posibilitatea de a se adresa acestei instituții. Avocatul Poporului, o dată sesizat, se implică efectiv în soluționarea cererii persoanei ale cărei drepturi au fost lezate, depunând diligențele necesare nu numai pentru a constata dacă cererea este întemeiată ci, mai mult, pentru a fi soluționată favorabil. Astfel, fără să achite o taxă de stat, persoana în cauză are posibilitatea să obțină atât recunoașterea dreptului pretins, cât și repararea pagubei pe care, desigur, le-ar fi putut obține și în alt mod, ca de pildă printr-o cerere adresată unei instanțe judecătorești, care ar fi soluționat-o în baza contenciosului administrativ, ceea ce ar fi implicat nu numai plata unei taxe judiciare de stat și a unei taxe judiciare ci și, eventual, plata onorariului unui avocat, în cazul în care petiționarul nu avea cunoștințe juridice pentru a se apăra singur.

Sintetizând cele menționate, concluzionăm că instituția Avocatului Poporului reprezintă una dintre cele mai importante garanții ale promovării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, eficiența sa depinzând atât de principiile care guvernează activitatea acestuia, cât și de modul în care este recepționată activitatea sa de către opinia publică. Încrederea opiniei publice în această instituție va exista atâta timp cât Avocatul Poporului va întruchipa dreptatea socială.

Referințe bibliografice

1. Purdă N. Protecția drepturilor omului. Mecanisme interne și internaționale. București: Lumina Lex, 2001, 383 p.
2. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Ombudsmanul – instituție fundamentală a statului drept. București: Lumina Lex, 1997, 254 p.
3. Giner de Grado C. Los Ombudsmen europeos. Barcelona: Ed. Tibidabo, 1986, 120 p.
4. Brânzan C. Avocatul poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului. Ed. Juridică, 2004, 432 p.
5. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului) nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.110-114 art. 278 din 09.05.2014.

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro# (vi-

- zitat 24.11.2022).
6. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: Monitorul Oficial nr. 215-217 art. 798 din 05.12.2008. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro. (vizitat 24.11.2022).
 7. Avocatul Poporului. Guvernul reorganizează Oficiul Avocatului Poporului fără informarea și consultarea Avocatului Poporului. Ombudsmanul califică acest act drept o sfidare flagrantă a principiilor transparenței decizionale, procedură indispensabilă unui stat democratic. <http://ombudsman.md/news/guvernul-reorganizeaza-oficiul-avocatului-poporului-fara-informarea-si-consultarea-avocatului-poporului-ombudsmanul-califica-acest-act-drept-o-sfidare-flagranta-a-principiilor-transparentei-decizion/> (vizitat 24.11.2022).
 8. Dogaru I., Dănișor D.C. Drepturile omului și libertățile publice. Chișinău: Zamolxe, 1998, 242 p.
 9. Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului. București: Lumina Lex, 1994, 359 p.
 10. Art. 59¹ din Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12 august 1994. În vigoare de la 27 august 1994. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 art. 140 din 29.03.2016. În vigoare din 29 martie 2016.
 11. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului) nr. 52 din 03.04.2014 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro# (vizitat 24.11.2022).