

CZU 342.5(478)

EVOLUȚIA ȘI EFICACITATEA INSTITUȚIEI OMBUDSMANULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

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

Raisa ISTRATE,

studentă, anul II, Facultatea DAOSP

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI

Rezumat

Istoria instituției Ombudsmanului se trage din Suedia, mai târziu extinzându-se în mai mult de jumătate din țările lumii, inclusiv în Republica Moldova.

În Republica Moldova, instituția Avocatului Poporului a parcurs mai multe etape. Inițial în 1998 s-a creat instituția Avocatului Parlamentar, ce se numea Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. Ulterior, în baza Legii nr. 52 din 03.03.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului), instituția națională de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din Republica Moldova a fost reorganizată. Pentru sporirea rolului ombudsmanului și promovarea drepturilor omului a fost necesar ca acestea să fie mediatizate, de aceea s-a propus reglementarea constituțională a activității Avocatului Poporului. Prin urmare, a fost introdus în Constituția Republicii Moldova un capitol nou, Capitolul III¹, denumit Avocatul Poporului.

Instituția asigură activitatea Avocatului Poporului și a Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, în vederea exercitării mandatului într-un mod performant, axat pe schimbările pozitive în societate, din prisma drepturilor omului.

Cuvinte-cheie: ombudsman, Republica Moldova, drepturile omului, instituție, evoluție, eficacitate.

Summary

The history of the Ombudsman's institution begins in Sweden, later expanding to more than half of the world's countries, including the Republic of Moldova.

In the Republic of Moldova, the Ombudsman's institution has gone through several stages. Initially, in 1998, the institution of Parliamentary Advocate was created, which was called the Center for Human Rights of Moldova. Later, based on Law no. 52 of 03.03.2014 regarding the People's Advocate (Ombudsman), the national institution for the protection of human rights and fundamental freedoms in the Republic of Moldova was reorganized. In order to increase the role of the Ombudsman and promote human rights, it was necessary for them to be publicized, that is why the constitutional regulation of the Ombudsman's activity was proposed. Therefore, a new chapter, Chapter III¹, called the People's Advocate, was introduced in the Constitution of the Republic of Moldova.

The institution ensures the activity of People's Advocate and the People's Advocate for the rights of the child in order to exercise the mandate in an effective way, focused on positive changes in society from the perspective of human rights.

Keywords: ombudsman, Republic of Moldova, human rights, institution, evolution, efficiency.

Introducere. În scopul elucidării subiectului cu privire la evoluția Ombudsmanului în Republica Moldova, vom descrie succint apariția instituției vizate în lume.

Transformările statului modern democratic au favorizat extinderea implicării administrației în activitățile cetățenilor, context în care a apărut necesitatea reglementării unor mijloace adecvate de a contracara acțiunile uneori injuste ale acesteia, inclusiv prin crearea unor instituții având un asemenea rol [1, p. 303]. În ultimele decenii, tot mai multe țări au introdus în sistemul național o instituție receptată din practica parlamentară suedeză, care are ca rol soluționarea plângerilor ce i se adresează de către cetățenii care pretind că drepturile lor au fost încălcate de funcționari sau autorități ale administrației publice. Este vorba de instituția Avocatului Poporului sau Ombudsmanului.

Instituția Ombudsmanului este o instituție democratică, independentă, a cărei implementările cere timp, cadru democratic, cultură, în special politico-juridică, solitudine și autorități dispuse de a coopera și înlătura din activitatea lor orice greșeli sau abuzuri la adresa drepturilor și libertăților cetățenilor [2, p. 9].

Inițial, instituția Ombudsmanului s-a format în Suedia în anul 1809. Anterior, însă, în această țară exista practica ca Parlamentul (Riksdag) să numească un împuternicit al său, investit cu prerogativa de a cerceta și soluționa plângerile persoanelor vătămate în drepturile lor prin abuzuri ale administrației regale. Din anul 1776 până în anul 1809, Ombudsmanul suedez a purtat denumirea de Cancelar al Dreptății. Constituția Suediei din 1809 a consacrat instituția Ombudsmanului. Constituția Suediei prevede că „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 are drept de acces la evidențele și la alte documente ale instanțelor judecătorești și ale autorităților administrative” [3].

În limba suedeză „ombud” înseamnă mandat, procură, împuternicire. Prin raportare, ombudsman desemnează instituția investită de Riksdag printr-un mandat de reprezentare să examineze plângerile ce i se adresează de cei ce pretind că le-au fost încălcate drepturile garantate de constituție [4, p. 171]. Din explicația prezentată de către dr. Cristian Ionescu, putem deduce că

ombudsmanul poate fi definit ca autoritatea numită de Parlament și răspunzătoare față de acesta, căreia i se conferă prin constituție sau printr-o lege specială dreptul de a soluționa plângerile ce i se adresează de cetățeni, care pretind că organele executive le-au încălcat sau nesocotit drepturile recunoscute la nivel constituțional. Autorii în domeniu, Ioan Muraru și Ioan Deleanu definesc Ombudsmanul 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 [5, p. 103].

Prin urmare, după mai bine de un secol de la crearea sa în Suedia, instituția Ombudsmanului s-a extins în mai mult de jumătate din țările lumii [6, p. 24]. Există țări care au dat instituției denumiri proprii precum: comisar parlamentar în Marea Britanie, apărător al poporului în Spania, mediator în Franța, protector al cetățeanului în Canada, delegat parlamentar al apărării în Germania, comisar în problemele administrației în Cipru, avocatul poporului – în România și Republica Moldova. Cu toate că funcțiile îndeplinite sunt asemănătoare, forma în care această instituție a fost consacrată este diferită în sistemele juridice [7, p. 207].

Directoarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, Irina Moroiu Zlătescu, a relevat că „Interesul pentru instituția Ombudsman-ului a fost din ce în ce mai mare, astfel încât în raportul din 1991 al Comisiei Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului s-a precizat că instituția aceasta există în foarte multe țări din toate continentele, accesul la ea fiind diferit de la țară la țară. Dar, s-a ajuns la concluzia că nu se poate vorbi de un model de instituție, fiecare țară beneficiind de experiența altora, în fiecare țară ținându-se seama de tradițiile statului în care instituția funcționează, de modul de desfășurare a vieții politice, economice, sociale și culturale, de procesul de reformă care are loc” [8, p. 5].

Un criteriu cu un rol organizațional prin care se poate identifica un tip deosebit al instituției Ombudsmanului este competența teritorială, aceasta permite clasificarea Ombudsmanului în Ombudsman cu competență la nivel național (în întreaga țară), Ombudsman cu competență provincială, numai pentru o parte din teritoriul țării și Ombudsman cu competență locală, doar într-un oraș.

Criteriul componenței teritoriale permite o altă observație interesantă, și anume, că există state în care funcționează doar Ombudsmanul la nivel național, state în care funcționează atât Ombudsmanul la nivel național cât și cel provincial, state în care funcționează Ombudsmanul la nivel național și provincial sau state în care funcționează Ombudsmani doar la nivel provincial sau urban.

Evident că cea mai numeroasă categorie o reprezintă Ombudsmanii naționali, întâlniți, în primul rând, în Suedia, apoi în Finlanda, Franța, Dane-

marca, România, Republica Moldova etc.

Ombudsmanii provinciali funcționează atât în țări care au Ombudsmani naționali, ca Spania, Austria, dar și în țări care nu au Ombudsmani naționali, ca de exemplu Italia, Elveția, SUA, Canada, Australia.

Instituția, 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.

Această instituție cu aspecte speciale nu are putere de decizie, puterea ei reală se bazează pe autoritatea lor morală. Autoritatea sa morală se bazează pe absența legăturilor politice. De aceea, în majoritatea cazurilor sunt aleși pentru a ocupa acest post magistrați, profesori universitari, judecători sau persoane de mare prestigiu, neimplicați în partide politice sau sindicate.

Serviciile ombudsmanului acționează prin:

- persuasiune și influențare;
- valoarea unei magistraturii de opinie;
- simț al echilibrului și pe echitate în vederea detectării actelor incorecte săvârșite în administrație;
- folosirea științei juridice pentru a demonstra legalitatea sau ilegalitatea faptelor sau situațiilor [2, p. 43].

Crearea în Republica Moldova a instituției Avocatului Poporului a avut ca sursă de inspirație instituția de tradiție suedeză a Ombudsmanului și instituțiile similare înființate după al doilea război mondial în numeroase țări de pe continentele lumii, ca urmare a largii popularități a instituției suedeze. În esență, rolul Ombudsmanului este de a supraveghea respectarea legii și a apăra drepturile și libertățile cetățenilor [9, p. 348].

În Republica Moldova, instituția Avocatului Poporului a parcurs mai multe etape, de la aprecierea necesității până la instituționalizarea ei prin lege. Astfel, în primăvara anului 1996, la Chișinău și-a ținut lucrările cea de-a II Conferință internațională a instituțiilor ombudsmanilor și drepturilor omului, în cadrul căreia au fost abordate aspectele creării instituției ombudsmanului în țara noastră [10, p. 349]. În urma acestui eveniment, s-a recurs la elaborarea unui proiect de lege privind instituția de protejare a drepturilor omului. Începând cu anul 1997, în Republica Moldova se implementează, cu suportul programului PNUD, un proiect care are drept scop crearea și funcționarea unei instituții naționale independente pentru promovarea și apărarea drepturilor și libertăților omului cu mandat de reflectare a tratatelor și convențiilor internaționale la care statul nostru este parte, a prevedede-

rilor din Constituție referitoare la drepturile omului.

În Republica Moldova, instituția Avocatului Parlamentar a fost creată în anul 1998 și activa în temeiul Legii nr.1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari și se numea Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. La adoptarea Legii s-au luat în considerare necesitatea garantării drepturilor și libertăților omului în general, precum și necesitatea de a garanta tuturor cetățenilor Republicii Moldova dreptul la apărare efectivă a drepturilor și libertăților lor constituționale.

Deși Constituția Republicii Moldova nu conținea prevederi exprese referitoare la instituția Avocatului Parlamentar, aceasta își avea suportul constituțional în prevederile Legii Supreme care stabilesc că în Republica Moldova drepturile și libertățile fundamentale constituționale sunt garantate de către stat. Astfel, având la bază obligațiile statului de a garanta drepturile și libertățile constituționale, Parlamentul a adoptat legea prin care organizează instituția Avocatului Parlamentar. Centrul pentru Drepturile Omului era format din 4 avocați parlamentari, egali în drepturi, unul dintre care specializat în problemele de protecție a drepturilor copilului (Avocat al Copilului). La 20 martie 2008 prin modificările operate la Legea cu privire la avocații parlamentari la 20.03.2008, a fost introdus mandatul Avocatului parlamentar pentru protecția drepturilor copilului.

Activitatea avocaților parlamentari ai Centrului pentru Drepturile Omului avea menirea să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de către asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Avocații Parlamentari contribuiau la repunerea în drepturi a cetățenilor, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației prin aplicarea diverselor procedee stabilite prin lege. Centrul pentru Drepturile Omului în care se reuneau Avocații Parlamentari era persoană juridică, dispunea de ștampilă, și formulare ce aveau imprimată denumirea centrului și imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova. Activitatea Centrului era condusă de Directorul Centrului pentru Drepturile Omului care era desemnat de Parlament din rândul Avocaților Parlamentari, la propunerea Președintelui Parlamentului [11, p. 125]. Prin activitatea lor, avocații parlamentari erau chemați să contribuie la repunerea în drepturi a cetățenilor, la perfecționarea legislației ce ținea de domeniul apărării drepturilor omului și la instruirea juridică a populației.

Ulterior, în baza Legii nr. 52 din 03.04.2014 [12] cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanului), instituția națională de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din Republica Moldova a fost reorganizată. Instituția asigură activitatea Avocatului Poporului și a Avocatului

Poporul pentru drepturile copilului, în vederea exercitării mandatului într-un mod performant, axat pe schimbările pozitive în societate, din prisma drepturilor omului.

În funcția de Avocat al Poporului poate fi numită persoana care se bucură de o reputație ireproșabilă. Acesta nu va mai putea îndeplini nici o altă funcție remunerată, făcând excepție doar activitatea didactică, de creație sau științifică. Nu are dreptul să desfășoare activități politice și nicidecum nu poate fi membru al unui partid politic. Pe întreaga durată a mandatului, care este de șapte ani, Avocatul Poporului este independent și imparțial. Astăzi, Oficiul Avocatului Poporului din Republica Moldova este membru al organizațiilor internaționale ca: Institutul Internațional al Ombudsmanului, Institutul European al Ombudsmanului, Asociația Ombudsmanilor și Mediatorilor Francofoni.

În continuare, vom elucida un aspect important din Nota informativă cu privire la introducerea în Constituția RM a art. 59/1 cu privire la Avocatul Poporului. Potrivit 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” [13]. 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.

În conformitate cu nota informativă sus-menționată la proiectul Legii pentru completarea Constituției s-a recomandat utilizarea unor termeni generali, dat 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.

Actualmente, conform prevederilor constituționale, instituția Avocatului Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [14].

Din punct de vedere evolutiv, anul 2017 este un an decisiv în ceea ce privește mediatizarea instituției Avocatului Poporului în Republica Moldova. Afirmăm acest lucru din motivul că a fost completat titlul II al Constituției Republicii Moldova. Un capitol nou, Capitolul III¹, denumit Avocatul Poporului, a fost introdus în Constituția Republicii Moldova prin Legea nr. 70 din 13.04.2017 pentru completarea titlului II din Constituția Republicii Moldova [15].

Eficacitatea instituției ombudsmanului este determinată de aceea 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 [16, p. 24].

Generalizând cele expuse, subliniem încă o dată faptul că instituția Avocatului Poporului în Republica Moldova a fost introdusă după modelul țărilor scandinave și a evoluat constructiv până în prezent, fiind un organ independent și având misiunea să asigure garanțiile de respectare a drepturilor și libertăților constituționale de către administrația publică centrală și locală. Instituția Avocatului Poporului este autoritatea care favorizează echilibrul între autoritățile publice și societate, contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerii în drepturi, la perfecționarea legislației ce ține de domeniu și educarea juridică a populației, aplicând procedeele prevăzute de legislația în vigoare.

Referințe bibliografice

1. Safta M. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți. București: Hamangiu, 2018, 332 p.
2. Manda C., Popescu Slăniceanu I., Predescu O., Manda C. Ombudsmanul – instituție fundamentală a statului drept. București: Lumina Lex, 1997, 254 p.
3. Constituția Suediei, Cap. XIII, art. 6. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/suedia.pdf> (vizitat 23.11.2022).
4. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Editura All Beck, 1994, 393 p.
5. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. București: Proarcadia, 1993.
6. Potângă A., Costache G. Asigurarea drepturilor omului în lume. Chișinău: Epigraf, 2003, pp. 24-32.
7. Mazilu D. Drepturile omului. Concept, exigențe și realități contemporane. București: Lumina Lex, 2008, 485 p.
8. Moroianu Zlătescu I. Drepturile omului. Institutul Român pentru Drepturile Omului, An. III, nr.4/1993, pp. 5-12.
9. Purdă N., Diaconu N. Protecția juridică a drepturilor omului. București: Universul Juridic, 2011, 417 p.
10. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, 389 p.
11. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004, 354 p.
12. 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# (vizitat 25.11.2022).
13. Nota informativă cu privire la introducerea în Constituția Republicii Moldova a art. 59/1 cu privire la Avocatul Poporului. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_63.pdf (vizitat 25.11.2022).
14. 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.
15. Legea nr. 70 din 13.04.2017 pentru completarea titlului II din Constituția Republicii Moldova. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99138&lang=ro (vizitat 25.11.2022).
16. Потынга А. Институт омбудсмана в системе защиты прав и свобод граждан. В: Закон и жизнь. № 12. Кишинёв, 2002. с. 24-26.