NOTORIETATEA ÎN APĂRAREA ȘI PROMOVAREA DREPTURILOR OMULUI – CONDIȚIE INDISPENSABILĂ DE ACCEDERE LA FUNCȚIA DE AVOCAT AL POPORULUI (OMBUDSMANUL)

NOTORIETY IN THE DEFENSE AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS-INDISPENSABLE CONDITION OF ACCESS TO THE POSITION OF PEOPLE'S ADVOCATE (OMBUDSMAN)

CZU: 347.965:342.7 **https://doi.org/10.5281/zenodo.7870704**

Alexandru ZUBCO[1]
Coordonator științific:
Svetlana SLUSARENCO,

ABSTRACT. *This article represents a research premise on an indispensable component for access to the position of Ombudsman provided by national legislation, such as "notorious activity in the defense and promotion of human rights". We reiterate that the term subject to research was less reflected in scientific doctrine, national practice and legislative norms. The special legislation does not provide a definition and clarity on the representation of notoriety in human rights. This essential precondition remains subject to various interpretations, a fact that can vitiate the process of selecting or electing candidates according to the constitutional function of the People's Advocate and guaranteeing the independence of the People's Advocate, after his appointment. The article represents a synthesis of the author's research topic and will be developed later in the doctoral thesis.*

Keywords: *Ombudsman, Office of the Ombudsman, human rights, defense of human rights, notoriety, notorious activity, Paris Principles, national institution for the protection of human rights, Venice Commission, democratic principles.*

REZUMAT. *Prezentul articol reprezintă o premisă de cercetare asupra unei componente indispensabile pentru accederea la funcția de Ombudsman prevăzută de legislația națională, precum „activitatea notorie în apărarea și promovarea drepturilor omului". Reiterăm că termenul supus cercetării a fost mai puțin reflectat în docrina științifică, practica națională și normele legislative. Legislația specială nu oferă o definiție și o claritate asupra reprezentării notorietății în drepturile omului. Această precondiție esențială rămâne supusă interpretărilor diverse, fapt ce poate vicia procesul de selectare sau alegere a candidaților potrivit funcției constituționale de Avocat al Poporului și de garantare a independenței Avocatului Poporului, ulterior numirii sale. Articolul reprezintă o sinteză din tematica de cercetare a autorului și va fi dezvoltată ulterior în teza de doctorat.*

[1] Alexandru ZUBCO, PhD, Școala Doctorală Științe Juridice din cadrul Universității de Stat din Moldova, Șef direcție, Direcția prevenirea torturii, Oficiul Avocatului Poporului, Chișinău, Republica Moldova, e-mail: alexandru.zubco@ombudsman.md, ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9062-2537, Tema de cercetare: Instituția Ombudsmanului – ca factor determinant al procesului democratic din Republica Moldova

Cuvinte-cheie: *Avocatul Poporului, Ombudsmanul, Oficiul Avocatului Poporului, drepturile omului, apărarea drepturilor omului, notorietate, activitate notorie, Principiile de la Paris, instituție națională de protecție a drepturilor omului, Comisia de la Veneția, principii democratice.*

ПЕРЕСКАЗ. *Данная статья представляет собой исследовательскую предпосылку обязательного компонента доступа к должности Омбудсмена, предусмотренного национальным законодательством, такого как «заведомо известная деятельность по защите и продвижению прав человека». Подчеркнем, что предмет исследования в меньшей степени нашел отражение в научной доктрине, отечественной практике и законодательных нормах. Специальное законодательство не дает определения и ясности в отношении репрезентации известности в области прав человека. Это важное предварительное условие остается предметом различных толкований, что может нарушить процесс отбора или избрания кандидатов в соответствии с конституционной функцией Народного Адвоката и гарантировать его независимость после назначения. Статья представляет собой синтез темы исследования автора и будет развита в дальнейшем в докторской диссертации.*

Ключевые слова: *Народный Адвокат, Омбудсмен, Аппарат омбудсмена, права человека, защита прав человека, известность, пресловутая деятельность, Парижские принципы, национальное учреждение по защите прав человека, Венецианская комиссия, демократические принципы.*

A. Repere introductive privind autoritatea Instituției Ombudsmanului în Republica Moldova. În Republica Moldova, instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului) este reglementată în art.59[1] a Constituției Republicii Moldova [1] și prevederile Legii 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) [2]. Reglementarea constituțională a instituției Avocatului Poporului a fost inclusă în 2017 după un șir de recomandări internaționale repetate [3]. Iar, Legea 52/2014 a fost elaborată și ajustată [3] cu implicarea partenerilor de dezvoltare în contextul ralierii instituției Avocatului Poporului la standardele europene și a Principiilor referitoare la Statutul Instituțiilor Naționale (redenumite Principiile de la Paris) [4].

Oficiul Avocatului Poporului a fost acreditat de Biroul Alianței Globale a Instituțiilor Naționale de Protecție a Drepturilor Omului (GANHRI) cu statutul „A" în 2018[1]. Statutul „A" este cea mai înaltă calificare acordată instituțiilor naționale de protecție a drepturilor omului. Acest statut prezintă recunoașterea corespunderii Instituției Ombudsmanului cu Principiile de la Paris. La fel, acreditarea relevă că Oficiul Avocatul Poporului beneficiază de toate prerogativele politice și administrative, nu este influențată politic, are independență absolută (politic, administrativ și financiar) și că drepturile omului și procesele democratice din Moldova sunt respectate[2].

[1] https://ganhri.org/accreditation/

[2] http://old.ombudsman.md/ro/content/oficiul-avocatului-poporului-acreditat-cu-statutul-de-catre-biroul-pentru-acreditare-al

Potrivit prevederilor al.1, 2 articolul 59[1] din Constituția R. Moldova, [... 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 competenţă profesională și activitate notorie în domeniul apărării şi promovării drepturilor omului...].

Legea 52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) în art. 1 stabilește că Avocatul Poporului (Ombudsmanul) asigură respectarea drepturilor şi libertăţilor omului de către autorităţile publice, de către organizaţii şi întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, de către organizaţiile necomerciale şi de către persoanele cu funcţii de răspundere de toate nivelurile. La fel, Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor şi libertăţilor omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea şi raportarea modului de respectare a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului la nivel naţional, prin perfecţionarea legislaţiei ce ţine de domeniul drepturilor şi libertăţilor omului, prin colaborarea internaţională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor şi libertăţilor omului şi a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedeelor reglementate de prezenta lege. În același timp, Avocatul Poporului pentru protecţia drepturilor copilului îşi exercită atribuţiile pentru asigurarea respectării drepturilor şi a libertăţilor copilului şi realizării, la nivel naţional, de către autorităţile publice centrale şi locale, de către persoanele cu funcţie de răspundere de toate nivelurile a prevederilor Convenţiei ONU cu privire la drepturile copilului. Legea specială reiterează că activitatea Avocatului Poporului şi a funcţionarilor care activează sub autoritatea sa are caracter public.

Suplimentar, Legea menționează că în activitatea sa, Avocatul Poporului se conduce de Constituţia Republicii Moldova, de prezenta lege, de alte legi ale Republicii Moldova, precum şi de tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte. Avocatul Poporului se ghidează de principiile legalităţii, egalităţii, imparţialităţii, transparenţei, echităţii sociale, democraţiei, umanismului şi se conduce de conştiinţa sa.

Funcţia de Avocat al Poporului[1] poate fi deţinută de persoana care corespunde următoarelor cerinţe: (a) este cetăţean al Republicii Moldova; (b) nu este supusă unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei; (c) deţine diplomă de licenţă sau echivalentul acesteia; (d) are o vechime în muncă de cel puţin 10 ani şi o activitate notorie în domeniul apărării şi promovării drepturilor omului; (e) se bucură de o reputaţie ireproşabilă; (f) cunoaşte 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 obligaţiei prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrităţii instituţionale. Nu poate candida la funcţia de

[1] Articolul 6 a Legii 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

Avocat al Poporului persoana care: (a) are antecedente penale, inclusiv stinse, pentru săvîrşirea cu intenţie a unei infracţiuni sau a fost absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie sau de graţiere; (b) a fost concediată sau eliberată din funcţie din motive imputabile și (c) are interdicția de a ocupa o funcţie publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Avocatul Poporului exercită următoarele atribuţii: (a) recepţionează şi examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor şi libertăţilor omului şi remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privinţa cererilor depuse; (b) prezintă autorităţilor şi/sau persoanelor responsabile propuneri şi recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privinţa cărora s-a constatat încălcarea drepturilor şi libertăţilor omului; (c) contribuie la soluţionarea pe cale amiabilă a conflictelor între autorităţile publice şi persoanele fizice; (d) contribuie la perfecţionarea legislaţiei în domeniul drepturilor şi libertăţilor omului; (e) prezintă propuneri şi recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaţionale în domeniul drepturilor şi libertăţilor omului şi acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor; (f) sesizează Curtea Constituţională şi înaintează acţiuni în instanţele judecătoreşti, prezintă puncte de vedere la cererea Curţii Constituţionale; (g) angajează salariaţi şi exercită dreptul de autoritate disciplinară în conformitate cu legea; (g^1) organizează și implementează sistemul de control intern managerial și poartă răspundere managerială pentru administrarea bugetului Oficiului și a patrimoniului public aflat în gestiune; (h) promovează drepturile omului în societate; (i) îndeplineşte alte atribuţii prevăzute de lege.

În exercitarea mandatului său, Avocatul Poporului are dreptul: (a) să fie primit în audienţă de către Preşedintele Republicii Moldova, de către Preşedintele Parlamentului şi de către Prim-ministru atât în cadrul orelor de audienţă, cât şi în afara lor; (b) să fie primit imediat şi fără nicio formă de obstrucţiune sau întârziere în audienţă de către conducători şi alte persoane cu funcţii de răspundere de toate nivelurile ale autorităţilor publice, instituţiilor, organizaţiilor şi întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, ale inspectoratelor de poliţie şi locurilor de detenţie din cadrul acestora, ale instituţiilor penitenciare, izolatoarelor de urmărire penală, unităţilor militare, centrelor de plasament pentru imigranţi sau solicitanţii de azil, ale instituţiilor care acordă asistenţă socială, medicală sau psihiatrică, ale instituţiilor speciale de învăţământ şi de reeducare sau instituţiilor curative şi de reeducare a minorilor şi ale altor instituţii similare; (c) să asiste şi să ia cuvântul la şedinţele Parlamentului, ale Guvernului, ale Curţii Constituţionale, ale Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor; (d) să prezinte Parlamentului sau Guvernului recomandări în vederea perfecţionării legislaţiei în domeniul asigurării drepturilor şi libertăţilor omului; (e) să verifice respectarea şi exercitarea conformă de către autorităţile publice, de către organizaţii şi întreprinderi, indiferent

de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, de către organizaţiile necomerciale, de către persoanele cu funcţii de răspundere de toate nivelurile a atribuţiilor acestora privind respectarea drepturilor şi libertăţilor omului; (f) să reprezinte persoanele fizice sau grupurile de persoane fizice în faţa autorităţilor publice şi instanţelor de judecată în cazurile complexe ce ţin de drepturile şi libertăţile omului sau în cazurile de interes public; (g) să acţioneze din oficiu în cazurile stabilite de lege; (h) să aibă acces liber la toate autorităţile publice, să asiste la şedinţele subdiviziunilor lor, inclusiv la şedinţele organelor colegiale ale acestora; (i) să aibă acces liber şi fără întârziere în instituţii, organizaţii şi întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare, în inspectoratele de poliţie şi locurile de detenţie din cadrul acestora, în instituţiile penitenciare, în izolatoarele de urmărire penală, în unităţile militare, în centrele de plasament pentru imigranţi sau pentru solicitanţii de azil, în instituţiile care acordă asistenţă socială, medicală sau psihiatrică, în instituţiile speciale de învăţământ şi de reeducare sau în instituţiile curative şi de reeducare a minorilor şi în alte instituţii similare; (j) să aibă acces nelimitat şi imediat, în orice moment al zilei, în orice sector al locurilor de detenţie, la orice informaţie privind tratamentul şi condiţiile de detenţie a persoanelor private de libertate; (k) să solicite şi să primească de la autorităţile publice, de la persoanele cu funcţii de răspundere de toate nivelurile informaţiile, documentele şi materialele necesare pentru exercitarea atribuţiilor, inclusiv informaţiile oficiale cu accesibilitate limitată şi informaţiile atribuite la secret de stat în condiţiile legii; (l) să invite pentru audieri şi să primească de la persoanele cu funcţii de răspundere explicaţiile şi informaţiile necesare pentru elucidarea circumstanţelor cazului examinat; (m) să solicite instituţiilor de stat competente efectuarea expertizei judiciare, a constatărilor tehnico-ştiinţifice şi medico-legale şi prezentarea raportului de expertiză sau a procesului-verbal privind imposibilitatea întocmirii unui asemenea raport; (n) să aibă întrevederi nelimitate şi convorbiri confidenţiale, fără martori, iar în caz de necesitate prin intermediul traducătorului, cu persoana aflată în locurile specificate la lit. b), precum şi cu oricare altă persoană care, în opinia sa, ar putea oferi informaţii utile; (o) să solicite concluziile instituţiilor competente referitoare la respectarea drepturilor şi libertăţilor omului în cazul în care există suficiente temeiuri pentru a presupune lezarea drepturilor şi libertăţilor garantate de Constituţia Republicii Moldova şi de tratatele internaţionale la care Republica Moldova este parte; (p) să facă publice rezultatele examinării cazurilor privind încălcarea drepturilor şi libertăţilor omului și (q) să colaboreze cu instituţii şi organizaţii internaţionale şi regionale care activează în domeniul protecţiei drepturilor şi libertăţilor omului.

Principiile de la Paris susțin că o instituție națională trebuie să aibă competența de a promova şi proteja drepturile omului. La fel, aceasta trebuie să aibă un mandat cât mai larg posibil, care să fie clar prevăzut într-un text constituţio-

nal sau legislativ, precizând componenţa şi sfera sa de competenţă. O instituţie naţională trebuie să aibă, *inter alia*, următoarele responsabilităţi (a) să prezinte Guvernului, Parlamentului şi oricărui alt organ competent, la solicitarea autorităţilor în cauză, sau prin exercitarea competenţelor sale de a se autosesiza cu privire la o anumită problemă, puncte de vedere, recomandări, propuneri şi rapoarte cu privire la orice aspect legat de promovarea şi protecţia drepturilor omului; instituţia naţională poate decide să le publice; aceste puncte de vedere, recomandări, propuneri şi rapoarte.

Orice prerogativă a instituţiei naţionale trebuie să se refere la următoarele domenii: (i) orice prevederi legislative sau administrative, precum şi prevederi referitoare la organizaţiile judiciare, menite să menţină şi să extindă protecţia drepturilor omului; în acest sens, instituţia naţională examinează legislaţia şi dispoziţiile administrative în vigoare, precum şi proiectele şi propunerile şi formulează recomandările pe care le consideră adecvate pentru a asigura că aceste dispoziţii sunt conforme cu principiile fundamentale ale drepturilor omului; recomandă, dacă este necesar, adoptarea unei noi legislaţii, modificarea legislaţiei în vigoare şi adoptarea sau modificarea măsurilor administrative; (ii) orice situaţie de încălcare a drepturilor omului pe care decide să o investigheze; (iii) pregătirea rapoartelor privind situaţia naţională a drepturilor omului în general, precum şi aspecte mai specifice; (iv) atragerea atenţiei Guvernului asupra situaţiilor din orice parte a ţării în care drepturile omului sunt încălcate şi propunerea de iniţiative pentru a pune capăt unor astfel de situaţii şi, dacă este necesar, exprimarea unui punct de vedere cu privire la poziţiile şi reacţiile Guvernului; (b) să promoveze şi să asigure armonizarea legislaţiei, reglementărilor şi practicilor naţionale cu instrumentele internaţionale privind drepturile omului la care Statul este parte şi punerea acestora în aplicare efectivă; (c) Să încurajeze ratificarea instrumentelor menţionate anterior sau aderarea la aceste instrumente şi să asigure punerea lor în aplicare; (d) să contribuie la rapoartele pe care Statele trebuie să le transmită organelor şi comisiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite şi instituţiilor regionale, în conformitate cu obligaţiile care le revin în temeiul tratatelor şi, dacă este necesar, să îşi exprime opinia cu privire la subiectul în cauză, cu respectarea independenţei lor; (e) să coopereze cu Organizaţia Naţiunilor Unite şi cu orice altă organizaţie din sistemul Organizaţiei Naţiunilor Unite, cu instituţiile regionale şi instituţiile naţionale ale altor ţări, care au competenţe în domeniul protecţiei şi promovării drepturilor omului; (f) să contribuie la formularea programelor de educaţie şi de cercetare în domeniul drepturilor omului şi să participe la punerea acestora în practică, în şcoli, universităţi şi cercuri profesionale; (g) să informeze cu privire la drepturile omului şi eforturile de combatere a tuturor formelor de discriminare, în special a discriminării rasiale, prin creşterea gradului de conştientizare a opiniei publice, în special prin informare şi educaţie şi prin utilizarea tuturor organelor de presă.

Potrivit pct. 8 a Principiilor privind protecția și promovarea Instituției Ombudsmanului (redenumite Principiile de la Veneția), criteriile de numire a Ombudsmanului trebuie să fie suficient de largi pentru a încuraja o gamă largă de candidați potriviți. Criteriile esențiale sunt caracterul moral ridicat, integritatea, expertiza și experiența profesională corespunzătoare, inclusiv în domeniul drepturilor omului și libertăților fundamentale. Comisia de la Veneția evidențiază că în mandatul său, Ombudsmanul nu se angajează în activități politice, administrative sau profesionale incompatibile cu independența sau imparțialitatea sa. Ombudsmanul și personalul sunt obligați să respecte codul de etică de autoreglementare [5].

Reiterăm opinia doctrinarilor Gheorghe Avornic și Dumitru Postovan, care accentuează la o altă valoare a instituţiei Ombudsmanului de la ediția tradițională ce înglobă examinarea unor cazuri concrete cu probleme de ordin general, la propagarea problemelor de drept. Doctrinarii susțin că aportul Oficiului ar trebui să atingă dezbaterea mecanismului de reglementare în actele normative a drepturilor şi libertăţilor fundamantale ale omului, dacă toate aceste drepturi sunt fixate în Constituţie, care sunt căile și mecanismele de apărare a lor, interacţiunea în această materie atât dintre actele normative, cât şi dintre instituţiile de drept şi alte structuri statale pentru a exclude vidul legislativ, dar şi volumele în activitatea organelor statale (arii neacoperite, lipsă de competenţă ş.a.). Tocmai acestea ar fi problemele de care trebuie să se ocupe Ombudsmanul, care, dacă descoperă discrepanţe între dreptul internaţional şi cel intern, să întreprindă acţiuni de a le înlătura. Pentru aceasta Ombudsmanul trebuie să aibă dreptul la iniţiativa legislativă, la sesizarea Curţii Constituţionale, iar însuşi statutul juridic al Ombudsmanului să fie reglementat de Constituţie. Un astfel de statut cu astfel de sarcini şi funcţii nu va fi confundat cu alte instituţii de drept [6].

Aceleași idei sunt susținute și de doctorul în drept, Daniela Vidaicu, în lucrarea „Instituția Avocatului Parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective” [7].

B. Interpretarea actului de notorietate în jurisdicția constituțională națională. Exercițiul aplicabilității actului de notorietate a fost testat la Curtea Constituțională în premieră în 2015, odată cu adoptarea Legii noi a Avocatului Poporului și numirii în funcția de Avocat al Poporului a candidatei Ecaterina Burlacu pentru funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, pentru un mandat de 7 ani[1].

În hotărârea sa, Curtea a reținut că notorietatea în domeniul apărării și promovării drepturilor omului este o însușire a persoanei care dorește să ocupe

[1]https://constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=658&t=/Prezentare-generala/Serviciul-de-presa/Noutati/Numirea-dnei-Ecaterina-Burlacu-in-functia-de-Avocat-al-Poporului-pentru-drepturile-copilului-neconstitutionala?l=ro&idc=7&id=658&t=/Prezentare-generala/Serviciul-de-presa/Noutati/Numirea-dnei-Ecaterina-Burlacu-in-functia-de-Avocat-al-Poporului-pentru-drepturile-copilului-neconstitutionala

funcția de Avocat al Poporului. În speță, această însușire presupune ca acest candidat **să fie cunoscut de un număr mare de persoane ca activând în domeniul drepturilor omului, prin apărarea și promovarea lor** [8].

Notorietatea în materie de apărare și promovare a drepturilor omului poate fi dovedită inclusiv prin **pledarea** unor cauze pentru garantarea unor drepturi ale omului în fața instanțelor naționale sau internaționale, atunci când aceste drepturi sunt încălcate; prin **luarea de poziție publică**, atunci când respectarea drepturilor omului nu este o prioritate pentru autorități sau când respectarea lor este nesocotită în totalitate; prin **organizarea de manifestații publice** - în conformitate cu legea - pentru prevenirea unor încălcări ale drepturilor omului; prin **organizarea de conferințe**, seminare, mese-rotunde ș.a. cu privire la materia drepturilor omului și importanța respectării lor; prin **conceperea de propuneri legislative** menite să garanteze de o manieră mai eficientă drepturile omului; prin **exemplul de activism public** politic și moral dat întregii societăți în materie de promovare a drepturilor omului; prin **activitatea științifică** în domeniile dreptului constituțional și al drepturilor omului; prin **recunoașterea** ca atare a acestei activități de către **organizațiile internaționale** care luptă pentru protecția drepturilor omului etc.

Curtea a mai menționat că necesitatea notorietății este determinată de faptul că instituţia Avocatului Poporului, şi implicit a Avocatului Poporului pentru Drepturile Copilului, este garantul dezvoltării democratice, constituind una din autoritățile mediatoare între societate şi stat, în vederea asigurării dialogului şi a respectării valorilor universale privind drepturile şi libertăţile omului. Notorietatea trebuie consolidată și de o bună cunoaștere a materiei drepturilor omului pentru o societate democratică.

La fel, Curtea Constituțională a subliniat că **profesionalismul și notorietatea constituie două elemente-cheie care fac ascultată această persoană de către celelalte autorități și instituții ale statului**.

În particular, Curtea a sugerat că notorietatea poate fi dovedită prin: **pledoarii publice la nivel național și internațional, în numele copiilor; comunicarea cu copiii/adolescenții/părinții; monitorizarea aplicării cadrului legal și normativ național și internațional în domeniul drepturilor copilului; experiența în prestarea de servicii sau apărarea și garantarea drepturilor copiilor și existența unei experiențe vaste în domeniul incluziunii copiilor cu diverse vulnerabilități sociale** ș.a.

Concluzii. A fi notoriu, potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române înseamnă „cunoscut de multă lume, știut de toți; remarcabil, renumit”.

Iar, pentru a fi cunoscut în domeniul apărării și promovării drepturilor omului, candidatul la funcția de Ombudsman ar trebui, cel puțin cumulativ următoarele calități:

✓ să posede o bună cunoaștere a materiei drepturilor omului *(nu doar studiile universitare)*;

✓ să pledeze în cauze strategice (litigare strategică) împotriva abuzurilor Statului sau în cauze de rezonanță la nivel național, cât și la nivel internațional (europene și internaționale);

✓ să-și exprime poziția public *(expunere publică, interviuri, declarații în presă, postări pe rețele de socializare, etc)*, atunci când respectarea drepturilor omului nu este o prioritate pentru autorități sau când respectarea lor este nesocotită în totalitate;

✓ să **organizeze manifestații publice** *(în conformitate cu legea)* pentru prevenirea unor încălcări ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului sau să participe deschis la asemenea întruniri;

✓ **să organizeze conferințe**, seminare, mese-rotunde ș.a. cu privire la materia drepturilor omului și importanța respectării lor;

✓ **să conceapă propuneri legislative** menite să garanteze de o manieră mai eficientă drepturile omului;

✓ **să fie prin exemplul său de activism public** politic, civic și moral dat întregii societăți în materie de promovare a drepturilor omului;

✓ **să contribuie** prin **activitatea științifică** în domeniile dreptului constituțional și al drepturilor omului;

✓ **să fie recunoscut** ca atare a acestei activități de către **organizațiile internaționale** care luptă pentru protecția drepturilor omului

✓ etc.

✓ Toate aceste acțiuni și multe altele trebuiesc să fie realizate continuu timp de cel puțin 10 ani.

Expresia constituțională „notorietate" nu este una tehnică sau ocazională. Mai degrabă aceasta statuează asupra relevanței și vocației funcției de Avocat al Poporului în contextul misiunii sale de promotor și apărător al drepturilor omului, de regulă încălcate de Stat. Miza actului suprem este că la această funcție nu poate candida orice „aventurier", ci anume acel profesionist ce dispune de dilegența unui apărător cunoscut în spațiul public pentru eforturile individuale de protecție a drepturilor omului. În opinia autorului, profesioniștii compatibili pentru această funcție sunt: angajații Oficiul Avocatului Poporului și membrii organizațiilor obștești active de apărare a drepturilor omului (apărători ai drepturilor omului). Această listă nu este una exhaustivă.

In concreto, calitatea de notorietate trebuie să fie apreciată în sectorul public. Autoritățile statale ar trebui să cunoască valoarea și potențialului Ombudsmanului atât în stilul său reprezentativ, cât și pentru a îndeplini cu celeritate recomandările acestuia. Or, în lipsa unei asemenea notorietăți în fața sectorului public, calitatea intervenției actelor de reacționare ale Avocatului Poporului scade simțitor în detrimentul protecției drepturilor omului. Autoritățile naționale trebuie în același timp să aibă și un respect față de Ombudsman, dar și o temere față de reacțiile acestuia. Evident că Avocatul Poporului autohton nu poate concura cu funcțiile

Ombudsmanului European, care are rolul mai mult de mediator. În contextul în care, Republica Moldova este într-un proces de tranziție democratică, rolul Avocatului Poporului vine în apărarea drepturilor poporului asuprit de actul guvernării. Acesta trebuie să fie un fel de porta-voce a poporului și să reamintească Statului despre obligația de a respecta, asigura și garanta drepturile și libertățile fundamentale. În lipsa notorietății, aceste angajamente riscă să nu fie vociferate.

Istoric, Legea cu privire la avocații parlamentari din 1997 admitea accederea la funcția de Avocat parlamentar a persoanelor din profesiile juridice[1]. De aceea, în calitatea de Avocați parlamentari au fost procurori, deputați, avocați, juriști și nicidecum apărători ai drepturilor omului.

Dincolo de aspecte sus invocate, mai reiterăm că calitatea de notorie se cicatrizează urmare a (a) procesului de numire în funcție (votul în Parlament), (b) independența financiară a instituției, (c) cooperarea cu sectorul asociativ și (d) calitatea de membru al Avocatului Poporului în alte entități parte a celor 3 puteri în stat.

În 2017, în procesul acreditării cu statutul „A", Subcomitetul de acreditare al GANHRI a atras atenția asupra necalității legislației avocatului parlamentar din mai multe accente[2]. Una dintre observațiile Subcomitetului de acreditare a fost „procesul de alegere a Avocatului Parlamentar". Experții au reiterat că un Avocat al Poporului ar trebuie să fie numit de ***„o mai mare majoritate parlamentară sau chiar absolută",*** decât cea prevăzută de ex-legislația.

Relevanța numirii Ombudsmanului de către toți legiuitorii în cadrul unui proces public de dezbateri și deliberativ oferă va oferi încredere mai mare asupra acestei instituții de protecție, cât și o eventuală protecție din partea decidenților politici atunci când Avocatul Poporului va trebui să reacționeze împotriva Statului sau partidului majoritar aflat la guvernare. Legiuitorii sunt impuși să găsească un consens larg, atunci când decid asupra investirii unui Avocat al Poporului. Notorietatea Avocatului Poporului riscă să fie afectată atunci când partidul majoritar sau o coaliție majoritară alege un candidat. Acest candidat nu poate pretinde asupra independenței sale față de Legiuitor sau un anumit partid. Iar, activitățile pe mandat prevăzute de Principiile de la Paris riscă să fie nerealizate sau doar mimate. Toți legiuitorii trebuie să conștientizeze valoarea și impactul acestei instituții. Oficiul Avocatului Poporului nu este doar o instituție publică de examinare a petițiilor, ci o instituție națională de protecție a drepturilor omului. Oficiul Avocatului Poporului nu este instituția ce răspunde de nivelul de respectare a drepturilor omului în țară, ci acest rol îl au doar autoritățile publice.

Într-o cercetarea efectuată de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene arată necesitatea îmbunătățirii proceselor de numire a organe-

[1] Legea nr.1349/1997 cu privire la avocații parlamentari, aprogată: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92925&lang=ro

[2] http://old.ombudsman.md/ro/content/oficiul-avocatului-poporului-acreditat-cu-statutul-de-catre-biroul-pentru-acreditare-al

lor decizionale ale Instituțiilor naționale de drepturile omului, pentru a asigura transparența și credibilitatea. Independența Instituțiilor naționale de drepturile omului ar fi consolidată prin examinarea candidaților de către o comisie de experți independentă, în conformitate cu cerințele legale, care să asigure transparența și selecția pe baza meritelor. Examinarea candidaților ar putea beneficia și de implicarea parlamentară, de exemplu prin audieri consultative [9].

Pe de altă parte, subfinanțarea instituției Ombudsmanului arată de fapt la lipsa independenței financiare a acesteia. Dacă noua Lege prevede un șir de atribuții extinse de mandat, atunci întreținerea bugetară a acesteia se relevă la cerințele pentru autoritățile publice centrale. Preponderent, cheltuielile bugetare includ cea mai mare proporție plata salariilor angajaților (*cu titlul de remarcă: salariile angajaților sunt mult mai mici decât a angajaților din autoritățile monitorizate)*. Bugetul OAP este parte componentă a Legii bugetare. OAP se supune financiar Ministerului finanțelor. Cheltuielile privind realizarea activităților de mandat sau de promovare a drepturilor omului sunt extrem de reduse. De aceea o parte componentă a atribuțiilor OAP nu sunt realizate. În context, Avocatul Poporului este impus să solicite majorări de capital de la autoritățile, pe care tot el le monitorizează, după cum acestea asigură respectarea angajamentelor de drepturile omului. Riscul de a fi privat de mijloace bugetare a fost resimțit pe parcursul istoric al Oficiului și precedesorului[1] și rămâne valabil pe durata criticii active a unui guvern majoritar.

Statutul „A" determină Avocatul Poporului să coopereze activ cu societatea civilă, în special cea specializată în materia protecției drepturilor omului. Lipsa notorietății sau nesusținerea Avocatului Poporului de către societatea civilă poate crea serioase impedimente în activitatea instituției. Istoric, majoritatea Ombudsmanilor din Moldova au avut de suferit urmare a reticenței societății civile de a coopera pe probleme de drepturile omului. Mai nou, în cadrul Oficiului Avocatului Poporului funcționează un Consiliu pentru prevenirea torturii, format din cinci membri ai societății civile. În cadrul acestui forum, deciziile se adoptă prin vot. În perioada 2016-2020, ex-Ombudsmanul a fost ignorat continuu de membrii societății civile din cadrul Consiliului pentru prevenirea torturii, care adoptau decizii nețiând cont de opinia Avocatului Poporului și pe care Avocatul Poporului era obligat să le îndeplinească, contrar statutului său de independență[2].

Reprezentanții sectorului asociativ trebuie priviți ca parteneri ai Avocatului Poporului. Organizațiile necomerciale ar trebui să conștientizeze să-și asume responsabilitățile unei atribuții publice, cum ar fi cea de membru al Consiliului pentru prevenirea torturii și să coopereze cu Oficiul Avocatului Poporului. În

[1] http://ombudsman.md/rapoarte/anuale/

[2] http://www.transparency.md/2019/08/16/nota-de-pozitie-asupra-initiativei-de-lichidare-a-consiliul-pentru-prevenirea-torturii-si-transmiterea-catre-avocatul-poporului-a-atributiilor-prevazute-de-mecanismul-national-de-prevenire-a-torturii/

același timp, Oficiul Avocatului Poporului și Ombudsmanii trebuie să mențină o poziție constructivă pro-drepturile omului cu membrii societății civile.

Aspectul de notorietate nu se referă strict doar la „a fi cunoscut în sectorul public", ci și în sectorul privat. Legea 52 prevede că Avocatul Poporului „asigură protecția tuturor drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și companii, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică organizatorică, de către organizațiile necomerciale și prin factori de decizie la toate nivelurile". Aceasta ar însemna că Avocatul Poporului este competent, în principiu, față de orice persoană juridică din Moldova. Legiuitorul autohton nu a specificat ce anume a avut în vedere prin împuternicirea Ombudsmanului de a proteja entitățile juridice și care anume drepturi ale acestor entități ar trebui protejate. Subiectul respectiv este încă tabu în OAP.

Analizând Principiile de la Veneția, observăm că o jurisdicție generală cu sectorul privat pentru Ombudsman este nepotrivită mandatului acestuia. Nu este neobișnuit ca competența unui Ombudsman să acopere anumite părți ale sectorului privat *(de exemplu, în chestiuni anti-discriminare)*. Cu toate acestea, principalul obiectiv al competenței unui Ombudsman este, prin tradiție și scop, administrația publică. Deși niciun standard aplicabil nu pare să împiedice un astfel de aranjament, având în vedere experiența generală, ar trebui să se analizeze dacă Avocatul Poporului se bucură de o autoritate suficientă pentru ca o jurisdicție atât de extinsă să fie fezabilă. Trebuie avut în vedere faptul că opiniile Avocatului Poporului ar putea fi ignorate de sectorul privat într-o măsură care ar afecta mandatul său. Mai degrabă, Comisia de la Veneția consideră că este recomandabil să includă organismele private în jurisdicția Avocatului Poportului numai în măsura în care acestor agenții le este încredințată o misiune de serviciu public sau, după caz, cofinanțate de stat.

Finalmente, opinăm că condiția de notorietate a Ombudsmanului este o calitate a candidatului ce dorește să acceadă la această funcție înainte de numirea sa. Notorietatea nu se creează pe perioada de mandat. În cadrul Oficiului Avocatului Poporului aceasta poate fi doar consolidată, accentuată, fortificată. Lipsa notorietății creează varii impedimente în activitatea de apărare și promovare a drepturilor omului.

Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova nr.1 din 29.07.1994, online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro;
2. Legea 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), publicată în MO nr.110-114, art.278, online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro
3. Legea nr.70 din 13.04.2017 pentru completarea titlului III din Constituția

Republicii Moldova, publicat în MO nr.155-161, art.261, online: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99138&lang=ro;
4. Principiile referitoare la Statutul Instituţiilor Naţionale (Principiile de la Paris), adoptate prin Rezoluţia Adunării Generale nr. 48/134 din 20 decembrie 1993 https://ganhri.org/paris-principles/;
5. Principiilor privind protecția și promovarea Instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția), adoptate de Comisia europeană pentru democrație prin lege (Comisia de la Veneția) la sesiunea plenară nr.118 din 15-16 martie 2019, online: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e
6. Gheorghe Avornic, Dumitru Postovan, Revista Națională de Drept nr.4/2015 „Instituția Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și dreptul discreționar" https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Institutia%20Avocatul%20Poporului%20%28ombudsmanul%29%20si%20%E2%80%9Edreptul%20discretionar%E2%80%9D_0.pdf
7. Vidaicu Daniela, Instituţia Avocatului Parlamentar în Republica Moldova: realităţi şi perspective. Chişinău, 2012. http://old.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/4.institutia_avocatului_parlamentar_in_rm-final.pdf
8. Hotărârea Curții Constituționale nr.22 din 16.07.2015 privind controlul constituționalității HP nr.140 din 3 iulie 2015 privind numirea în funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile copilului, online: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=542#top
9. Raport „Instituții Naționale pentru Apărarea Drepturilor Omului Puternice și Eficace", elaborat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, 2021, online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_ro.pdf