

REFLECȚII PRIVIND ATRIBUȚIILE ESENȚIALE ALE AVOCATULUI POPORULUI (OMBUDSMANULUI) ÎN REPUBLICA MOLDOVA

REFLECTIONS ON THE ESSENTIAL DUTIES OF THE PEOPLE'S ADVOCATE (OMBUDSMAN) IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Virginia ZAHARIA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova

Ala LUCA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova

SUMMARY

The institution of the Ombudsman aims at guaranteeing the observance of the individual's rights, in the conditions of the obvious mixing of the administrative system, fulfilling a function of mediation, of protection of the citizen, imposing it as a de facto authority.

At present, the Ombudsman designates the symbol of a democratic state, the essence of which expresses the development of the citizen's welfare, the defense of individual freedoms, constituting a symbol of the democratic state whose essence expresses the development of the citizen's welfare, protection of fundamental rights and freedoms.

Keywords: Ombudsman, People's Advocate, mediation, human rights, institution, citizen, competence, attributions.

Respectul pentru drepturile fundamentale ale omului, devine o condiție necesară a edificării statului de drept, preîntâmpinării oricărui abuzuri din partea autorităților statale în raport cu cetățenii săi. În scopul asigurării și garantării drepturilor fundamentale ale omului a fost creată instituția ombudsmanului. Instituția Ombudsmanului există astăzi în peste 90 de țări ale lumii, ocupând un loc important în sistemul subiectelor care exercită controlul și efectuează supravegherea organelor puterii existente, ce abordează drepturile și libertățile cetățenilor.

Competența acestei instituții trebuie analizată, având în vedere funcția pe care o îndeplinește, aceea de a asigura garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului, de către autoritățile publice centrale și locale, de instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Examinarea competențelor, atribuțiilor, rolului și sarcinilor Oficiului Avocatului Poporului în respectarea drepturilor omului în Moldova sunt determinate de dispozițiile legii privind Avocatul Poporului, nr. 52 din 03.04.2014 [1] și Legea pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, nr. 164 din 31.07.2015 [2].

O altă idee, care determină competența Avocaților poporului este aceea că această instituție contribuie la apărarea drepturilor omului, prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației, prin aplicarea procedeelelor menționate în Legea nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocații Poporului [1]. Competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege, pe care organul de stat este obligat să le exercite, termenul de competență în dreptul public fiind utilizat pentru a evoca abilitatea unui organ de stat, pentru a desfășura o anumită activitate și de a fi titular de drepturi, în raporturi juridice de putere [3, p. 66]. Potrivit literaturii de specialitate, termenul de „competență” cuprinde două elemente constructive competența teritorială și competența materială [4, p. 71]. Prin

competență teritorială se subînțelege totalitatea petițiilor, pe care este îndreptățit să le primească și să le examineze Avocatul Poporului (Ombudsmanul) de pe un anumit teritoriu. Conform competenței teritoriale, pot fi: Ombudsmani naționali, teritoriali și de ramură (specializați). Ombudsmanul național are competență generală pe tot teritoriul statului (Franța, Polonia, România), iar Ombudsmanul teritorial are competență regională sau municipală (Marea Britanie), în teritoriul aflat sub jurisdicția acestuia. Ombudsmanul de ramură are competența de a examina acele plângeri, care se caracterizează prin două criterii: criteriul obiectiv, referitor la relațiile sociale și criteriul subiectiv, care se referă la cercul de persoane care au dreptul de a depune plângeri sau ale căror acțiuni sau acte au fost atacate. Republica Moldova a creat instituția Avocatului poporului la nivel național, examinând plângerile atât ale cetățenilor din Republica Moldova, la nivel național cât și ale cetățenilor străini și apatrizi, care locuiesc permanent sau se află temporar pe teritoriul țării în condițiile în care, drepturile și interesele legitime ale acestora au fost încălcate Republica Moldova. Prin derogare de la prevederile alin.1, Avocatul poporului pentru protecția drepturilor copilului examinează petiții, privind protecția drepturilor copilului și, în limitele competenței, este în drept să acționeze din proprie inițiativă, așa cum prevăd dispozițiile art. 17 alin. 2 din lege.

Prin competență materială se înțelege ansamblul de atribuții procesuale, materiale și organizatorice, cu care este dotată instituția Ombudsmanului, această competență, extinzându-se asupra unei multitudini de acte juridice, care vizează drepturile omului/copilului. Atribuțiile Ombudsmanului diferă de la stat la stat. În unele state controlul acestuia vizează organele judecătorești, penitenciarele sau organele municipale. Astfel, în Suedia și Finlanda, Ombudsmanul este în drept să ancheteze persoanele cu funcții de răspundere, care nu-și îndeplinesc atribuțiile de serviciu, iar în toate țările europene, Ombudsmanul nu are dreptul de a controla activitatea legislativă și nici competența de a soluționa conflictele dintre particulari, care intră în competența organelor judiciare [5].

Pentru a se atinge aceste obiective, în capitolul IV din Legea nr. 52/2014 [1] sunt prevăzute atribuțiile Avocaților poporului, care au făcut obiectul analizei prezentei lucrări, acestea constând în: primirea și examinarea petițiilor formulate de către cetățenii din Republica Moldova, de către cetățenii străini și apatrizii, care locuiesc permanent în Republica Moldova sau se află temporar pe teritoriul ei, în condițiile în care, drepturile și interesele legitime ale acestora au fost încălcate în Republica Moldova. Potrivit dispozițiilor art. 18 alin. 1 din Legea nr. 52/2014 [1] Avocatul poporului poate fi mediator între persoanele abuzate și cei care au comis abuzuri, în scopul înlăturării încălcărilor depistate; sesizarea Curții Constituționale; colaborarea cu organizațiile neguvernamentale, care activează în domeniul drepturilor omului; organizarea și participarea la seminarii, conferințe, întruniri, unde se abordează și se prezintă mijloacele de protecție și promovare a drepturilor omului. Conform scopului acestora, atribuțiile pot fi grupate în două categorii: atribuții primare și atribuții secundare. Atribuțiile primare vizează respectarea drepturilor omului de către autoritățile publice, contribuind la apărarea drepturilor omului, prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului/copilului; la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor amintite; la instruirea juridică a populației, prin aplicarea procedeelelor menționate în legea amintită. Atribuțiile secundare rezultă din atribuțiile primare, fiind prevăzute de lege, cu scopul ca Avocatul Poporului să-și realizeze toate atribuțiile de bază. În exercitarea competențelor care le revin, Legea nr. 52/2014 [1] stabilește pentru Avocații poporului o serie de drepturi și obligații, precum: dreptul de a deschide, din proprie inițiativă, un proces în legătură cu faptele depistate, privind, încălcarea drepturilor și libertăților omului, potrivit art.11 din lege; dispozițiile acesteia din lege prevăd că, Avocatul poporului, în procesul examinării cererii și al controlului, din proprie inițiativă, al semnalelor despre încălcarea drepturilor și libertăților omului, precum și al efectuării vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, este în drept:

- să aibă acces liber la toate autoritățile publice centrale și locale;
- să asiste la ședințele lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;
- să solicite și să primească documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor;
- să aibă acces nelimitat la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate;
- să primească explicații de la persoanele cu funcții de răspundere, de la toate nivelurile, asupra chestiunilor ce urmează a fi elucidate;
- să sesizeze instituțiile de stat respective, pentru a efectua investigații, expertize și a pregăti rapoarte, asupra chestiunilor ce urmează a fi examinate;
- să colaboreze cu mijloacele de informare în masă, precum și cu asociațiile obștești, care activează în domeniul protecției drepturilor omului, atât în țară, cât și peste hotare.

Avocatul Poporului are dreptul să solicite de la persoanele cu funcții de răspundere de la toate in-

velurile, materialele și documentele sau oricare altă informație, necesare pentru exercitarea atribuțiilor acestuia, în termeni rezonabili de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen. În baza rezultatelor examinării cererii, Avocatul poporului, de asemenea, este în drept:

- să adreseze în instanța de judecată o cerere, în apărarea intereselor petiționarului, ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate;
- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere, de la toate nivelurile, asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de târâgănare și birocratism.

De asemenea Avocații poporului au dreptul:

- să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului și ale Guvernului;
- să sesizeze Curtea Constituțională, în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, cu privire la concordanța acestora cu actele juridice internaționale, referitoare la drepturile omului.

Avocatul poporului este obligat să garanteze nedivulgarea secretului de stat și a altor informații și date, ocrotite de lege. În situațiile în care se constată unele încălcări ale drepturilor petiționarului, Avocatul poporului prezintă organului sau persoanei cu funcții de răspundere respective, ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni), după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului, un aviz, care va conține recomandări, privind măsurile ce urmează a fi luate, pentru repunerea imediată a petiționarului în drepturile încălcate și încunoștințarea acestuia, cu privire la măsurile luate [6]. În cazul în care Avocatul Poporului nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze organului superior, pentru luarea măsurilor de executare a recomandărilor cuprinse în aviz, potrivit dispozițiilor art. 12 alin.1 din lege. Avocatul Poporului are obligația să-l încunoștințeze pe petiționar, despre măsurile luate, potrivit dispozițiilor din lege; Avocatul poporului are obligația să facă publice, în mod periodic, rapoartele întocmite, în urma vizitelor la locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, precum și răspunsurile autorităților corespunzătoare, potrivit dispozițiilor art. 29 din lege. La începutul fiecărui an, până la data de 15 martie, prezintă Avocatul poporului Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, în decursul anului precedent, raport care va conține un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor copilului, potrivit dispozițiilor art. 29 alin.1 din lege și care va fi publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova [7, p. 12].

În virtutea funcțiilor pe care le deține avocatul poporului (ombudsmanul) emite acte prin care își manifestă atitudinea față de fiecare problemă cu care a fost pus la curent. Astfel, avocatul poporului emite avize cu recomandări și sesizări. Avizele au drept scop constatarea situațiilor de fapt cu privire la datele care sunt aduse la cunoștința avocatului poporului și care țin nemijlocit de încălcările drepturilor sau libertăților fundamentale. Primirea în audiență are loc zilnic, în sediul Oficiului și în sediile reprezentanțelor. Fiecare Avocat al Poporului primește în audiență cel puțin o dată pe lună, iar în celelalte zile petiționarii sunt primiți în audiență, de către personalul de specialitate. Primirea în audiență se înregistrează în modul stabilit, timpul și locul primirii în audiență și teritoriu, fiind stabilit de Avocatul Poporului, cu consultarea Avocaților adjuncți, iar orarul de primire în audiență este adus, în prealabil, la cunoștința petiționarilor.

Cererile se depun în modul stabilit de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare, iar la acestea se anexează în mod obligatoriu, dovada examinării cazului de către organele abilitate. Cererile anonime se examinează doar în cazul, în care conțin informații privind securitatea națională sau ordinea publică. Organizarea audiențelor și recepționarea petițiilor le efectuează funcționarii Serviciului recepționare a petițiilor și organizare a audiențelor. Însă Avocații Poporului examinează sesizările cetățenilor Republicii Moldova, ale cetățenilor străini și ale apatrizilor, care locuiesc permanent sau care se află temporar pe teritoriul ei, ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate. Serviciul de recepționare a Centrului înaintează spre examinare cererile respective, ținând cont de specializarea acestuia, iar asupra fiecărei cereri luate spre examinare se deschide o procedură aparte. Deciziile adoptate în urma examinării petiției se aduc la cunoștință petiționarului, în modul stabilit de Legea nr. 52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman). Pentru a se asigura asistența necesară, în exercitarea atribuțiilor care îi revin Avocatului copilului, în cadrul Centrului funcționează Serviciul protecție a drepturilor copilului, cu statut de subdiviziune specializată. Anual, până la 15 martie, Avocatul copilului prezintă Parlamentului, informații despre respectarea drepturilor copilului în anul calendaristic expirat, informație care se include ca un capitol separat, în raportul anual prezentat de acesta. Avocatul Poporului, copilului, membrii consiliului consultativ și persoanele care îi însoțesc efectuează periodic vizite preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate. Pentru a efectua o vizită preventivă nu este necesară înștiințare prealabilă, nici permisiunea vre-o unei autorități, iar periodicitatea vizitelor preventive o stabilește Avocatul Poporului,

împreună cu membrii consiliului consultativ. Pe lângă Centru pot fi create, în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, consilii pentru acordarea de consultanță și de asistență. Componenta și regulamentele de organizare și de funcționare a Consiliilor se aprobă de către Avocatul Poporului (Ombudsman), în baza avizului Comisiei pentru drepturile omului a Parlamentului.

Avocații Poporului colaborează cu mijloacele de informare în masă, oferindu-le informații despre cazurile depistate, privind încălcarea drepturilor omului, despre acțiunile persoanelor cu funcție de răspundere, care au comis încălcările, publicând materiale pe această temă, în presă și luând cuvântul la radio și la televiziune. În contextul prevederilor art. 20 din Constituția Republicii Moldova, referitoare la accesul liber la justiție, Centrul pentru Drepturile Omului a constatat cazuri de tergiversare a traducerii și expedierii actelor judecătorești, în limba pe care o posedă unii participanți la procesele judiciare, fiind încălcate astfel, prevederile Constituției (art. 118), Codului de procedură civilă (art. 24) și Codului de procedură penală (art. 16). Prin Hotărârea nr. 440/20 din 4 decembrie 2008, Consiliul Superior al Magistraturii a constatat că situația în cauză se datorează, în mare măsură, activității organizatorice insuficiente a președinților unor instanțe judecătorești, volumului mare de lucru care revine unui translator, și salarizării insuficiente. Durata rezonabilă a proceselor penale și civile constituie una din garanțiile principale ale exercițiului efectiv al dreptului fundamental al omului, privind liberul acces la justiție. În acest context, tergiversarea examinării cauzelor judiciare continuă să fie abordată frecvent, în plângerile către Avocații poporului [8, p. 14].

În decursul ultimilor ani a sporit considerabil numărul adresărilor formulate de inculpați, care au declarat recurs ordinar sau recurs în anulare, la Curtea Supremă de Justiție, invocând lezarea dreptului de a li se judeca cauza într-un termen rezonabil. Analiza situației la acest capitol denotă neexaminarea recursurilor, datorită volumului mare de lucru al judecătorilor Curții Supreme de Justiție, motiv considerat obiectiv de Consiliul Superior al Magistraturii, precum și ambiguității reglementărilor, referitoare la actele preparatorii ale instanței de recurs, apărute în urma modificării articolului 431 din Codul de procedură penală. În agenda de lucru a Centrului pentru Drepturile Omului a rămas actuală una din cele mai stringente probleme: neexecutarea hotărârilor judecătorești, care continuă a fi un obstacol major pentru asigurarea respectării drepturilor omului și o cauză de adresări la CEDO.

Neexecutarea hotărârilor judecătorești rămâne a fi una dintre cauzele principale ale condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Analizând Raportul de activitate al CtEDO pentru anul 2017 și a jurisprudenței CtEDO în cauzele moldovenești s-a ajuns la concluzia, că în anul 2017, CtEDO a înregistrat cu 9% mai puține cereri decât în anul 2016. Se pare că scăderea este determinată, în principal, de descreșterea popularității CtEDO, după ce în anii 2011-2016 CtEDO a respins fără o motivare explicită circa 8,600 de cereri moldovenești. Aceasta a avut un efect descurajant asupra avocaților [8, p. 32].

În anul 2019, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a emis 21 de hotărâri împotriva Republicii Moldova pentru încălcarea articolului 6 din Convenție, pentru care statul a fost obligat să achite o sumă de aproximativ 400.250 euro. Printre acestea se numără și cauza Ozdil și alții v. Republica Moldova, care se referă la cazul profesorilor turci, transferul în afara legii al acestora în statul lor de origine, cu eludarea dreptului intern și a celui internațional. În acest caz, statul a fost obligat să achite o despăgubire în valoare de 125.000 euro (câte 25.000 euro pentru fiecare dintre cei 5 reclamanți) [9, p. 14]. Avocații Poporului propun spre examinare oportunitățile inițierii procedurii de modificare și completare a Legii privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și altor acte normative, care reglementează procesul de plasare în câmpul muncii, pentru sporirea accesului la măsurile de protecție socială a persoanelor cu dizabilități. Pentru implementarea eficientă a prevederilor articolului 31 din Legea privind protecția socială a invalizilor nr. 821 din 24.12.1991, Avocații Poporului (ombudsmanii) consideră că se impune perfecționarea mecanismului existent, în special cu referire la normativele de rezervare a locurilor de muncă, în întreprinderi, instituții și organizații pentru persoanele cu dizabilități, în mărime de cel puțin 5 la sută din numărul total al angajaților. Necesită a fi examinată chestiunea privind crearea unor instituții specializate pentru pregătirea profesională a copiilor invalizi, prin care s-ar facilita accesul lor la încadrarea pe piața muncii, în sfera productivă și de deservire. Este de menționat că pe parcursul întregii activități depuse de Avocații Poporului cererile vizând drepturile constituționale, cum ar fi: dreptul la proprietate privată, accesul liber la justiție, dreptul la muncă și protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială rămân a fi, în continuare, domeniile cele mai sensibile pentru toate categoriile de apelanți.

Ca și în anii precedenți, dar și conform noului regulament elaborat de Avocatul Poporului o mare parte din adresările parvenite la instituție, fie sub formă de petiție, fie invocate în cadrul audiențelor desfășurate de oficiul central Chișinău și de reprezentanțele din teritoriu (Cahul, Bălți Comrat), nu

țin nemijlocit de competența Avocaților Poporului, în sensul Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) în R.M.. În asemenea situații, petițiile sunt remise, în temeiul articolului 25 alin. 2 din Legea nr.52/2014 [1], organelor competente, pentru a fi examinate.

Cererile adresate Avocatului Poporului se fac prin completarea unui model tipizat, iar în cazul în care problema abordată se află în afara mandatului Avocatului Poporului, cetățeanul este îndrumat spre organul competent, concomitent beneficiind și de o consultație în domeniul dreptului. Astfel, în 2017 au fost recepționate 1800 cereri, semnate de 2257 de cetățeni și au fost primite în audiență 2135 persoane, încât, în perioada de referință, de serviciile instituției au beneficiat circa 3935 de cetățeni. Cele mai frecvente motive de adresare la Centru, în mod constant, sânt legate de încălcarea dreptului la garanții sociale, dreptului la proprietatea privată, dreptului la muncă îngrădirea accesului liber la justiție și violarea dreptului la securitate și demnitate personală. Regiunea din stânga Nistrului rămâne un spațiu, în care respectarea drepturilor omului necesită o abordare conformă tendințelor contemporane ale unei societăți democratice. Lipsa competențelor oferite de autoritățile moldovenești, față de drepturile cetățenilor din stânga Nistrului explică numărul mic de adresări la Centrul pentru Drepturile Omului. Prezența Oficiului Avocatului Poporului în regiunea transnistreană este asigurată prin activitatea Reprezentanței din Varnița. Astfel, Oficiul Avocatului Poporului asigură o accesibilitate sporită pentru beneficiarii săi, care locuiesc în localitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiul Bender, cât și pentru reprezentanții societății civile din regiune. În anul 2019 Reprezentanța Varnița a Oficiului Avocatului a recepționat 195 de adresări, dintre acestea 174 (89%) de la persoane domiciliat în teritoriul necontrolat de către Guvernul RM [9, p. 66].

Numai în anul 2019 Biroul Politici Reintegrare a înregistrat 91 incidente cu implicarea structurilor de forță în zona cu regim sporit de securitate dintre care 35 privind instalarea posturilor de control mobile de „organele de forță” transnistrene și 12 cazuri privind îngrădirea liberii circulații cetățenilor prin așa-numitele posturi de miliție, vamale și de grăniceri [9, p. 66].

În perioada 2014-2019 au fost recepționate 2261 dosare pentru perfectarea actelor de studii ale absolvenților din raioanele de est ale Republicii Moldova și municipiul Bender de toate nivelurile de formare [9, p. 70]. Republica Moldova nu încetează de a deține jurisdicția în sensul Articolului 1 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO) asupra localităților din stânga Nistrului. Chiar și în lipsa controlului efectiv, statul are obligația pozitivă și este obligat să întreprindă măsuri diplomatice, economice, judiciare sau altele care sunt în competența sa cu privire la Statele străine și organizațiile internaționale, să continue garantarea drepturilor persoanelor. În vederea celor expuse, Instituția Avocatului Poporului recomandă utilizarea tuturor mecanismelor disponibile în procesul de reglementare a conflictului transnistrean, pentru impulsivarea activității grupurilor de lucru sectoriale. Grupurile de lucru sectoriale să aplice abordarea bazată pe drepturile omului în procesul de negocieri, pentru a identifica soluții eficiente la problemele cu care se confruntă locuitorii din regiunea transnistreană. Guvernul RM să întreprindă toate măsurile pentru implementarea recomandărilor internaționale privind protecția drepturilor omului în regiunea transnistreană [9, p. 70]. Astfel, imposibilitatea Avocaților Poporului de a interveni pentru apărarea drepturilor și libertăților populației din stânga Nistrului rămâne o problemă nesoluționată de-a lungul anilor, în ultimii ani înregistrându-se un progres la acest capitol, datorită căruia a fost posibilă abordarea reciprocă a unor subiecte de interes sporit, pentru locuitorii de pe ambele maluri ale Nistrului.

În urma depistării încălcărilor drepturilor și libertăților constituționale, Avocații Poporului solicită autorităților repunerea în drepturi, cu, sau fără, tragerea la răspundere a persoanelor care s-au dovedit culpabile de aceste încălcări [8, p. 38]. Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova pentru anul 2017, prezentat de Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova analizează, în Capitolul I, Respectarea Drepturilor Omului în Republica Moldova, cu reliefarea următoarelor aspecte:

- non-discriminare și principiul egalității de șanse și tratament;
- accesul liber la justiție;
- asistența și protecția socială;
- proprietatea privată;
- ocrotirea sănătății;
- libertatea întrunirilor;
- libertatea conștiinței;
- drepturile cetățenilor din Republica Moldova, respectiv din stânga Nistrului.

În capitolul II, Respectarea drepturilor copilului în Republica Moldova sunt analizate următoarele aspecte:

- interesul superior al copilului;

- drepturile copilului care locuiește separat de părinți, dreptul la educație al copilului;
- protecția drepturilor copilului în instituțiile educative speciale;
- justiția pentru copii;
- protecția socială a copiilor.

Iar în capitolul III, Informarea și promovarea drepturilor omului în comunitate sunt prezentate acțiunile desfășurate în scopul enunțat de titlul acestui capitol.

Pe parcursul anului 2017, la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova au parvenit 1732 de cereri, recepționate de Reprezentanțele Centrului din orașele Chișinău, Cahul, Comrat și Bălți, ceea ce constituie cu 68 de cereri mai puțin decât în anul 2016. Analiza datelor statistice relevă că cele mai frecvente motive de adresare la Centrul pentru drepturile Omului sunt legate, în mod constant, de pretinsele încălcări ale dreptului la garanții, la proprietate privată și muncă, îngrădirea accesului liber la justiție, precum și violarea dreptului la securitate și demnitate personală. Din totalul celor 1732 de petiții adresate în 2017, 1244 (72 la sută) abordează una din problemele menționate.

Dintre acele 422 de cereri incluse la rubrica „securitate și demnitate personală”, 48% constituie sesizări despre aplicarea torturii și relexelor tratamente, înfăptuite de către agenții statului, în instituțiile subordonate atât Ministerului Justiției, cât și Ministerului Afacerilor Interne; 16% din cereri invocă ilegalitatea transferului într-o altă instituție penitenciară, precum și refuzul, considerat de petiționar nemotivat și ilegal, de transferare într-o instituție penitenciară situată mai aproape de rude. În circa 11% din cereri este acuzată calitatea serviciilor medicale în sistemul penitenciar, iar în 24% sunt reclamate condițiile de detenție. Numărul mic al adresărilor din regiunea de est a țării, respectiv 23 de cereri se explică atât prin lipsa de încredere a cetățenilor din Chișinău, în sensul soluționării problemelor existente în acest teritoriu, unde legile Republicii Moldova nu funcționează, cât și prin frica de a fi urmărit pentru aceasta, de către autoritățile de la Tiraspol. După înregistrarea cererii, Avocatul Poporului adoptă una din soluțiile propuse de Legea cu privire la Avocatul Poporului [1] și este în drept să procedeze astfel: să accepte cererea spre examinare; să respingă cererea, explicând petiționarului procedura pe care acesta este în drept să o folosească, pentru a-și apăra drepturile și libertățile; să remită cererea organelor competente, pentru a fi examinată. În practică, toate cererile primite trec examinarea primară, care are drept scop identificarea dreptului pretins lezat, verificarea caracterului temeinic al cererii, în raport cu cadrul legislativ și normativ național și internațional, examinarea posibilității de implicare a Ombudsmanului, iar în cazul în care cererea se află în afara mandatului, este identificată instituția competentă pentru soluționarea cazului. Tematica celor mai frecvente adresări la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova ține de pretinsele încălcări ale dreptului de acces liber la justiție, dreptului la securitate și demnitate personală, dreptului la asistență și protecție socială, precum și nerespectarea dreptului la proprietate privată. Din totalul celor 700 de petiții adresate pe parcursul semestrului I al anului 2018, ca și în anul 2017, cel mai des abordat subiect este dreptul de acces liber la justiție, cu toate că numărul petițiilor este în scădere față de anul precedent (700 petiții în 2017 față de 854 în aceeași perioadă din 2016). Alte subiecte ridicate în adresările cetățenilor sunt: în 25 de cazuri este reclamată pretinsa tergiversare a examinării cauzelor în instanța de judecată, în 16 petiții cetățenii se plâng pe faptul de neexecutare a hotărârilor judecătorești, 11 adresări invocă dezacordul cu sentința/hotărârea pronunțată, 99 petiții țin de nerespectarea principiului contradictorialității procesului. Dreptul la asistență și protecție socială constituie un alt drept, a cărui lezare este frecvent invocată de către beneficiarii CpDOM. Abordarea drepturilor economice, sociale și culturale prin prisma Pactului Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale menține această temă pe cea de-a treia poziție în statistica oficială a instituției. În 50 de cazuri petiționarii susțin că nu le sunt acordate înlesnirile sociale convenite (comparativ cu 55 cazuri în anul 2016) [10], 25 de persoane consideră că nu li se asigură dreptul la un trai decent (comparativ cu 46 cazuri în anul 2016), iar în 21 de cazuri se reclamă modul de calculare a prestațiilor (anul 2017-27 cazuri). Examinarea cererilor are drept scop identificarea dreptului pretins lezat, verificarea caracterului temeinic al cererii în raport cu cadrul legislativ și normativ național și internațional, examinarea posibilității de implicare a ombudsmanului, iar în cazul în care cererea se află în afara mandatului, este identificată instituția competentă pentru soluționarea cazului [11].

În anul 2019 în Republica Moldova au avut loc evenimente politice cu impact major pentru societate, ceea ce a afectat starea de lucruri în domeniul drepturilor omului. În conformitate cu decizia Subcomitetului de Acordare (SCA) al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului (GANHRI), în anul 2018, Oficiul Avocatului Poporului a fost acreditat cu statutul A, fapt ce atestă că mandatul, atribuțiile și funcționalitatea instituției sunt în deplină conformitate cu prevederile Principiilor de la Paris. Cu toate acestea, statul trebuie să depună eforturi suplimentare pentru a consolida pe deplin Instituția Națională pentru Drepturile Omului din Republica Moldova. Despre

aceste aspecte am menționat în rapoartele anterioare dar și în cele alternative către mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului [9, p. 3].

În 2019 în adresa Oficiului Avocatului Poporului au parvenit 1053 cereri. Din numărul total de cereri (1053), 927 (88%) cereri au fost adresate Avocatului Poporului și 126 (12%) cereri adresate Avocatului Poporului pentru drepturilor copilului [9, p. 3]. Pe parcursul anului 2019, potrivit cererilor recepționate de Oficiul Avocatului Poporului, cel mai des invocat drept încălcat a fost dreptul la un proces echitabil – 207 cereri. Majoritatea, 124 cereri, au parvenit de la persoanele aflate în detenție, care au invocat diverse aspecte.

Din cele 1053 cereri înregistrate, 270 (25%) au fost acceptate spre examinare (209 cereri acceptate spre examinare de Avocatul Poporului și 61 cereri acceptate spre examinare de Avocatul Poporului pentru drepturile copilului), cu întreprinderea acțiunilor procesuale, în temeiul art.25 din Legea nr. 52/2014. 43 de cereri (4%) au fost remise autorităților competente pentru a fi examinate conform competenței. Alte 740 cereri (71%) au fost restituite în temeiul prevederilor art. 18, 19, 20 din Legea nr. 52. În fiecare caz adresanților le-au fost explicate procedurile pe care sunt în drept să le folosească pentru ași apăra drepturile și libertățile [9, p. 194]. Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului), analizând cele 65 rapoarte întocmite pe parcursul anului 2019 de către Inspekția judiciară a CSM, în a căror bază au fost pornite proceduri disciplinare în privința judecătorilor, Avocatul Poporului a constatat că au fost aplicate sancțiuni disciplinare în 13 cazuri: 6 sancțiuni sub formă de avertisment, 6 sancțiuni sub formă de muștrare și o sancțiune sub formă de eliberare din funcție. Majoritatea sancțiunilor au fost aplicate ca urmare a constatării de încălcare, din motive imputabile judecătorilor, a termenilor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor participanților la proces, deoarece au afectat în mod direct drepturile participanților la proces [9, p. 8]. Astăzi instituția ombudsmanului are un mare grad de adaptabilitate, deoarece a reușit să se impună: în state dezvoltate, în state în curs de dezvoltare, monarhice, parlamentare, prezidențiale, fostele state socialiste, colonii. Deși această instituție a fost prevăzută în Constituția suedeză din 1809, însă pentru noi este destul de nouă, deoarece în Republica Moldova ea a fost instituită abia în anul 1997, în baza Legii cu privire la avocații parlamentari. Actualmente, la 03.04.2014 a fost adoptată Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) [1]. În rezultatul analizei efectuate am ajuns la concluzia că la extinderea acestei instituții în statele lumii au jucat doi factori: interni și externi.

Factorii interni se reduc la aceea, că necesitatea în instituirea acestei instituții în legislația națională apare atunci, când trebuiau apărate drepturile cetățenești împotriva abuzurilor din partea autorităților administrației publice, cât și creșterea continuă a numărului funcționarilor aparatului de stat și deficitul de informație a Parlamentului asupra activității puterii executive.

Factorii externi au influențat prin aceea că organizațiile internaționale au susținut instituțiile naționale de protecție a drepturilor omului prin organizarea conferințelor, seminarelor unde se aborda instituția ombudsmanului, în rezultatul căreia s-a trezit interesul academic și politic în fondarea instituției ombudsmanului la nivel național. Multe state au împrumutat denumirea instituției de la Suedia, însă altele le-au dat denumiri proprii, precum: avocatul poporului în România, comisar parlamentar în Marea Britanie, mediator în Franța, apărător al poporului în Spania, reprezentantul pentru drepturile omului în Ucraina, Uzbekistan, protector al cetățeanului în Canada, etc. În Republica Moldova această instituție poartă denumirea de „instituția avocatului poporului”, care are menirea să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile. Crearea instituției avocatului Poporului (Ombudsmanului) în Republica Moldova constituie un pas important în dezvoltarea proceselor democratice, orientate la întărirea statutului persoanei, garantarea realizării drepturilor și libertăților constituționale ale omului. Legislația în vigoare a Republicii Moldova nu este aproape perfectă în ceea ce privește reglementarea activității instituției avocatului poporului (ombudsmanului), însă compararea legislației naționale cu privire la avocații poporului cu actele normative internaționale ce reglementează statutul și activitatea ombudsmanului, ne dă temei să credem că instituția avocatului poporului corespunde standardelor internaționale, doar că ar necesita lichidarea unor lacune referitor la desemnarea avocaților poporului, încetarea mandatului, statutul avocaților poporului, cât și denumirea propriu-zis a acestei instituții în Republica Moldova.

Aceste lacune vor fi posibil de lichidat numai prin acțiuni comune ale specialiștilor în domeniu și legislatori, de asemenea prin studierea experienței statelor unde există și funcționează cu succes această instituție. Deși Republica Moldova este parte la majoritatea tratatelor internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, standardele și principiile cadrului internațional și regional de

protecție a drepturilor omului nu întotdeauna sunt integrate suficient de bine în documentele de politici adoptate la nivel național. CpDOM își propune să reacționeze pro-activ în procesul de elaborare a politicilor publice pentru a promova integrarea unor dimensiuni importante ce țin de drepturile omului, inclusiv egalitatea și nediscriminarea, promovarea acțiunilor afirmative față de persoanele și grupurile vulnerabile, promovarea responsabilității autorităților centrale și locale de a respecta, proteja și a facilita realizarea drepturilor omului. De asemenea, în virtutea atribuțiilor avocaților poporului (ombudsmanilor), CpDOM va oferi asistența necesară pentru a sesiza Curtea Constituțională vis-a-vis de corespunderea actelor normative cu principiile general acceptate și actele juridice internaționale cu privire la drepturile omului. Pe parcursul a mai multor decenii activitatea instituției Ombudsmanului în statele lumii a fost trecută sub tăcere în literatura social-politică, juridică, în enciclopedii, dicționare, întrucât regimul de guvernare dictatorial nu era cointerestat ca populația din URSS să afle că în alte țări activau instituții juridice independente, care aveau misiunea și posibilitatea să scoată în evidență cazurile de violare a drepturilor și libertăților cetățenilor de către funcționarii instituțiilor de stat și drept.

Având în vedere importanța activității depuse de Avocații Poporului, în special a rolului pe care îl au aceștia, în asigurarea garantării respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, este necesară stabilirea unor exigențe suplimentare, asemănătoare cu cele din țările Uniunii Europene. Prima încercare de a defini instituția Avocatului Poporului (anterior numită: Avocat Parlamentar) din Republica Moldova îi aparține profesorului Constantin Lazări în lucrarea „Avocatul Poporului”, care menționează că aceasta este o instituție independentă a statului de drept, consacrată în constituție sau lege, având datoria de a primi plângerile cetățenilor, împotriva nedreptăților înfăptuite de administrație sau de a combate administrația defectuoasă, din proprie inițiativă, scopul activității fiind acela de a examina plângerile și de a formula recomandări. Eficiența activității instituției Avocaților Poporului depinde de următorii factori: competența teritorială și materială, de atribuțiile prevăzute în lege, de gradul de credibilitate de care se bucură instituția amintită, în rândul populației din Republica Moldova, precum și de atitudinea organelor de stat față de această instituție, colaborarea instituției cu organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova și cu cele de peste hotare, cu instituțiile naționale și internaționale, care au atribuții directe sau indirecte, în domeniul protejării drepturilor omului. Instituția Avocaților Poporului este în drept să examineze plângerile făcute împotriva actelor sau faptelor administrative, care provin de la: autoritățile publice centrale (ministere, departamente, etc.), prefecți, serviciile publice din teritoriu ale ministerelor și ale altor organe centrale din teritoriu, autoritățile publice locale (consilii locale, consilii raionale, primari), instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești, persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. În urma investigațiilor efectuate ajungem la următoarele concluzii:

1. Ombudsmanul - garant al respectării drepturilor individului, în condițiile dezvoltării sistemului administrativ, nu trebuie înțeles însă ca un avocat al cetățeanului, în sensul juridic al termenului, el trebuie să fie imparțial, îndeplinind o funcție de mediere. Conform prevederilor constituționale actuale, precum și a legilor organice referitoare la organizarea și funcționarea.

2. Constatând eficiența birourilor teritoriale, amplasate în circumscripția curților de apel din România și a structurilor similare din Republica Moldova se impune extinderea acestora pentru facilitarea accesului unui număr mai mare de solicitanți.

3. Ombudsmanul este instituția constituită în baza dispozițiilor Constituției și ale altor acte normative în frunte cu o personalitate independentă ce posedă cunoștințe juridice temeinice, care, din însărcinarea parlamentului sau guvernului are misiunea să controleze activitatea organelor de stat centrale și locale privitor la respectarea legalității în procesul adoptării actelor juridice sau administrative. Să examineze petițiile cetățenilor împotriva demnitarilor ce comit abuzuri și fărădelegi în procesul exercitării atribuțiilor de funcție, să elaboreze recomandări îndreptate spre respectarea legalității și să raporteze anual Parlamentului sau Guvernului ilegitimitățile depistate.

Din cele analizate deducem următoarele că, printre caracteristicile de bază ale instituției Ombudsmanului pot fi menționate: crearea printr-un act al puterilor sau autorităților statului; misiune de supraveghere a activității administrației publice; sarcină de a inspecta, demasca, recomanda și a da publicității rezultatele investigațiilor.

Funcțiile exercitate de către instituția Ombudsmanului, în baza misiunii sale, constau în: supravegherea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a legalității, care implică și funcțiile de cercetare și control a administrației publice; mediere sau sugerare a unor noi măsuri legale; sancționare sau penalizare a autorităților, care provoacă prejudicii în activitatea instituției.

Ombudsmanul este o instituție cu caracteristici speciale, deoarece, spre deosebire de celelalte trei autorități publice clasice: legislativă, executivă și judecătorească, nu are putere de decizie, rolul reducându-se la element complementar celor trei autorități publice clasice, funcția principală fiind constatarea corectitudinii acțiunilor administrației.

Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin:

- prevenirea încălcării acestora;
- monitorizarea și raportarea modului de respectare a acestora la nivel național;
- perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului;
- promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului își exercită atribuțiile pentru:

- asigurarea respectării drepturilor și libertăților copilului;
- realizarea, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, persoanele cu funcții de conducere/răspundere de toate nivelurile a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului.

Realizând prezenta investigație științifică, concluzionăm, că deși Republica Moldova este parte la majoritatea tratatelor internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, standardele și principiile cadrului internațional și regional de protecție a drepturilor omului nu sunt integrate suficient în documentele de politici adoptate la nivel național. De multe ori lipsesc mecanismele de punere în aplicare a prevederilor legale referitoare la realizarea drepturilor declarate.

Oficiul Avocatului Poporului își propune să reacționeze proactiv în procesul de elaborare a politicilor publice pentru a promova integrarea unor dimensiuni importante ce țin de drepturile omului, să promoveze acțiunile afirmative față de persoanele și grupurile vulnerabile, să promoveze responsabilitatea autorităților centrale și locale de a respecta, proteja și a facilita realizarea drepturilor omului. Sistemul de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova este similar majorității statelor europene. Astfel, pe agenda de dezvoltare națională, garantarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă o direcție prioritară (deși de multe ori aceasta are încă un caracter declarativ), mai cu seamă, în spiritul reformelor demarate în sectorul justiției, social și economic. În acest sens, Constituția proclamă și garantează protecția drepturilor civile, politice, culturale, etc., acordând prioritate convențiilor și tratatelor internaționale la care RM este parte în domeniul drepturilor omului în art. 4, art. 8. Totodată, un rol important și activ în domeniul drepturilor omului îl are mass-media și societatea civilă, care au devenit o verigă importantă în procesul de promovare de politici publice în domeniu, de monitorizare a acțiunilor autorităților publice, de instruire și prevenire a încălcărilor, de constatare și raportare a cazurilor de violare a drepturilor omului și de colaborare cu autoritățile publice pentru o mai bună promovare și apărare a acestora. Ombudsmanul este considerat în prezent simbolul unui stat democrat, esența a tot ceea ce guvernul ar trebui să facă, adică, dezvoltarea bunăstării cetățeanului, apărarea libertăților individuale și supravegherea birocrăției administrative pentru ca aceasta să trateze echitabil toți cetățenii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman), nr.52 din 03.04.2014. Publicat: 09.05.2014 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352794> (accesat la 02.04.2020).

2. Legea RM nr. 164 din 31.07.2015 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului. Publicat : 02.10.2015 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 267-273 În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361146> (accesat la 10.04.2020).

3. Iorgovan A., Dreptul administrativ. Ediția a IV-a. Vol.I, București, Ed.: All Beck, 2005, 650 pag.

4. Cobăneanu S., Cârnaț T. Instituția Avocatului Parlamentar din Republica Moldova. Chișinău: CE USM, 2002.

5. Organizația pentru securitate și cooperare în Europa. În: www.osce.org (accesat la 12.04.2020).

6. Avocatul Poporului (Ombudsman). Pagina Oficială. În: www.Ombudsman.md (accesat la 02.03.2020).

7. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Vol. II. București, Ed.: Lumina Lex, 2000.

8. Gribine V., Goinic D., Grecu P. Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în anul 2017. Notă analitică din 26 ianuarie 2018. În: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/01/CRJM-NA-Activitatea-CtEDO-2017.pdf> (accesat la 02.03.2020).

9. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2019. În: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/03/RAPORTUL2019-FINAL.pdf> (accesat la 01.03.2020).

10. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2016. În: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2016/10/raport-ombudsman_2016.pdf (accesat la 04.03.2020).

11. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2017. În: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2017/10/raport2017redfinal.pdf> (accesat la 03.03.2020).