

**AVOCATUL POPORULUI – PROMOTOR AL STANDARDELOR
INTERNAȚIONALE PRIVIND DREPTURILE OMULUI. CAZUL
REPUBLICII MOLDOVA**

**THE PEOPLE’S ADVOCATE – PROMOTER OF INTERNATIONAL HUMAN
RIGHTS STANDARDS. THE CASE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

CZU : 351.941:342.7(478)

DOI : <https://doi.org/10.5281/zenodo.10721385>

ZUBCO Alexandru,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9062-253>

Universitatea de Stat din Moldova

E-mail: alexandru.zubco@ombudsman.md,
alexandru_zubco@yahoo.com

ABSTRACT: The respective work highlights the function of the People’s Advocate to promote international standards in the field of human rights in the community and towards the three powers that are meant to ensure, guarantee and realize fundamental human rights and freedoms. The author opines that one of the Ombudsman’s roles is to constantly remind public authorities through its mechanisms of the recognized standards regarding human rights, when they assume decisions/policies/commitments, actions or inactions and to cause public actors to honor their international commitments without prejudice to fundamental rights and freedoms.

Keywords: *The People’s Advocate, Ombudsman, international human rights standards, human rights, democracy, obligations of public authorities.*

REZUMAT: Lucrarea respectivă evidențiază asupra funcției Avocatului Poporului de a promova standardele internaționale în domeniul drepturilor omului în comunitate și față de cele trei puteri ce au menirea să asigure, garanteze și realizeze drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Autorul opinează că unul dintre rolurile Ombudsmanului, este să reamintească prin mecanismele sale, în permanență, autorităților publice despre standardele recunoscute privind drepturile omului, atunci când acestea își asumă decizii/ politici/ angajamente, acțiuni sau inacțiuni și să determine actorii publici să-și onoreze angajamentele internaționale asumate fără a aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale.

Cuvinte cheie: *Avocatul Poporului, Ombudsmanul, standarde internaționale privind drepturile omului, drepturile omului, democrație, obligațiile autorităților publice.*

ПЕРЕЧКАЗ: В соответствующем документе подчеркивается функция Народного адвоката по продвижению международных стандартов в области прав человека в обществе и по отношению к трем державам, которые призваны обеспечивать, гарантировать и реализовывать основные права и свободы человека. Автор полагает, что одна из функций омбудсмена заключается в том, чтобы постоянно напоминать государственным органам власти через свои механизмы о признанных стандартах в области прав человека, когда они принимают решения/политику/обязательства, действия или бездействия, а также побуждать государственных субъектов соблюдать свои международные обязательства без ущемление основных прав и свобод.

Ключевые слова: *Народный Адвокат, Омбудсмен, международные стандарты прав человека, права человека, демократия, обязательства органов государственной власти.*

În evoluția sa, Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului) a cunoscut mai multe etape de dezvoltare, progrese, ascensiune, stagnare sau regres generate de interesele politice ale guvernelor/ liderilor de state/ regiuni, fie amplificarea percepției despre drepturile și libertățile fundamentale ale omului, valorilor unanim asumate și nivelului de asigurare a angajamentelor acceptate la nivel internațional. Este cert, că în pofida tuturor provocărilor unei puteri absolute sau mixte, Avocatul Poporului trebuie să rămână acea Instituție Națională de protecție a drepturilor omului remarcabilă misiunii sale fundamentale.

În același timp, pornind de la atribuțiile primare/ secundare tradiționale ale Ombudsmanului cum ar fi: pledarea pentru altul [1,p.16]; examinarea pretențiilor individuale față de autoritățile publice, concilierea/mediere [2,p.52] și identificarea unui echilibru dintre autorități și societate/ persoane, sesizarea Curții Constituționale, etc, noile tendințe impun autoritatea independentă să-și concentreze eforturile în prevenirea, promovarea, protecția, monitorizarea și raportarea încălcărilor drepturilor și libertăților fundamentale. Unii autori, atribuie Instituției Avocatului Poporului funcția de „simbol” al statului democratic bazat pe bunăstarea persoanelor, apărarea drepturilor și libertăților fundamentale și supravegherea organelor administrative [3,p.89]. Alții, au susținut că puterea de bază a Ombudsmanului constă în a trece de la individual la general și anume prin perfecționarea cadrului legal, îmbunătățirea activității autorităților publice, informarea cetățenilor despre activitatea sa, despre starea reală de lucruri, dar și prin capacitatea legislativului și executivului de a reacționa adecvat la recomandările acestuia [4,p.2].

Mai nou, tendințele societății moderne progresive determină Avocatul Poporului să-și concentreze eforturile asupra noilor provocări în materie, precum: influențarea legislației prin prisma drepturilor omului; protecția avertizorilor de integritate; business și drepturile omului; intelegența artificială; protecția mediului/ mediu sănătos; ombudsmani specializați sau privați; protecția persoanelor refugiate/ grupurilor vulnerabile; protecția persoanelor juridice/ mediului de afaceri; protecția membrilor parte a sectorului de securitate, protecția drepturilor omului în zonele de conflict sau război, etc. *Inter alia*, Avocatului Poporului îi revine și rolul de a se asigura că legislația, practicile, documentele de politici publice sunt ancorate ferm în standardele internaționale și regionale de protecție a drepturilor omului și că instituțiile publice/ particulare aplică aceste standarde în mod efectiv. Îndeosebi, Instituția Ombudsmanului poate contribui la formarea abordării bazate pe drepturile omului pentru titularii de obligații¹.

Avocatul Poporului din Republica Moldova are, teoretic, un mandat destul de amplu, larg și exclusivă pentru a realiza toate sarcinile tradiționale și noile provocări menționate *supra*. Iar, statutul „A” (cel mai înalt statut atribuit) [5], garanția constituțională [6], dar și sprijinul comunității internaționale instituției naționale de protecție a drepturilor omului îi oferă, pe de o parte autoritatea de asumare și implicare, și pe cealaltă parte - dovada de suport și recunoaștere.

În perioada de tranziție democratică, dar și de raliere la cutuma europeană, rolul de promotor al standardelor internaționale/ regionale în politicile publice și percepțiile actorilor publici devine tot mai intens. Practic, Ombudsmanul trebuie să relice ori de câte ori este necesar, acele angajamente și standarde asumate de Republica Moldova în treburile publice. Deseori, practica arată, că guvernele uită la propriu despre standardele de referire asumate, atunci când abordează

¹ The Human Rights Based Approach (HRBA) <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?pageId=50108948>, accesat la 14.09.2023

un subiect/ politici de interes public. De aceea, Avocatul Poporului apare cu rolul său diriguitor în a reaminti autorităților despre punctele de referință/ valorile democratice, drepturile și libertățile omului și va încerca prin mecanismele sale nejudiciare și cu caracter de recomandare să determine îmbunătățirea situației/ renunțarea la practicile anti-umane/ schimbarea de atitudini și comportamente, etc.

Anual, Avocatul Poporului prezintă forumului legislativ constatările, obiecțiile, propunerile și recomandările sale privind situația drepturilor și libertăților fundamentale în țară. Practic, fiecare compartiment al raportului său anual face trimitere la nivelul de respectare a standardelor privind drepturile omului. Ombudsmanul, la fel, reamintește Statului despre obligațiile internaționale/ regionale, precum și despre necesitatea de ratificare a unor tratate internaționale¹. Prin urmare, raportul anual al Ombudsmanului nu reprezintă doar situația privind respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, dar este un mecanism unic de a ralifia despre standardele internaționale de drepturile omului.

Ombudsmanul, poate, din propria inițiativă să prezinte rapoarte alternative/ speciale/ tematice și să facă recomandări cu privire la cazuri concrete sau chestiuni tematice, fie probleme sistematice². Spre exemplu, în perioada 2017-2022, Oficiul Avocatului Poporului a elaborat și remis autorităților naționale 48 rapoarte tematice, 17 rapoarte speciale³ și 10 rapoarte alternative – comitetelor internaționale⁴. De regulă, constatările acestor rapoarte sunt fundamentate pe baza unor standarde internaționale/ regionale⁵, care sunt interpretate, or citate de Avocatul Poporului. Deși, legislația specială îi oferă dreptul de a cere audieri, instituirea unor comisii speciale și prezentarea de rapoarte speciale în cazurile de încălcări în masă sau grave de drepturile și libertățile omului la ședințele Parlamentului, de facto, Avocații Poporului nu au uzat de această oportunitate. Anumite rapoarte au fost audiate, doar la ședințele Comisiilor parlamentare de profil⁶.

Un alt instrument de promovare a standardelor internaționale aflat la dispoziția Ombudsmanului reprezintă emiterea de opinii asupra compatibilității legislației naționale cu instrumentele juridice internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului⁷. De la adoptarea noii Legi cu privire la Avocatul Poporului, Instituția a emis peste 50 de opinii privind perfecționarea legislației, fie ajustarea acesteia la standardele de drepturile omului pe domeniul social, interesele copiilor, protecția grupurilor vulnerabile, revizuirea deciziilor comisiei situației excepționale, asigurarea dreptului la vot, datelor cu caracter personal, etc⁸. Unele obiecții au fost acceptate de Guvern, fiind modificată legislația sau anulate prevederile contradictorii.

Controlul constituționalității legilor, hotărârilor Parlamentului, al decretelor Președintelui Republicii Moldova, al hotărârilor și ordonanțelor Guvernului privind corespunderea acestora la standardele internaționale, se realizează prin sesizarea Curții Constituționale sau amicus curiae (opinii) la solicitarea Curții. Cele mai reușite intervenții ale Ombudsmanului la Curte au relevat în protecția drepturilor sociale, acte de identitate, grupuri vulnerabile, votul în diasporă⁹.

¹ <http://ombudsman.md/rapoarte/anuale/>

² Art.22, 29 a Legii 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

³ <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/07/Raport OPCAT-17-ani-1.pdf>

⁴ <http://ombudsman.md/rapoarte/alternative/>

⁵ <http://ombudsman.md/rapoarte/speciale/>, / <http://ombudsman.md/rapoarte/tematice/>

⁶ <https://www.moldpres.md/news/2023/04/05/23002779>

⁷ Art.27 a Legii 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)

⁸ <http://ombudsman.md/activitate/politici-publice/>

⁹ <http://ombudsman.md/activitate/politici-publice/sesizarea-curtii/>

Probabil, cele mai enunțătoare intervenții ale Avocatului Poporului vizează mandatul de prevenire a torturii și relelor tratamente în locurile privative de libertate. În perioada 2012-2022 au fost realizate peste 1517 vizite în locurile privative și elaborate peste 200 de rapoarte de vizită cu cca 1000 recomandări autorităților¹. Rapoartele de vizită fac trimitere expres la standardele privind detenția umană, iar prin efectul recomandărilor sale, Ombudsmanul a reușit în timp să determine autoritățile să remedieze situația în detenție. Anume, accentul pe recomandările internaționale și standardele regionale au fortificat efortul de prevenire a torturii al Avocatului Poporului/ Consiliulu pentru prevenirea torturii la o detenție umană, bazată pe drepturile omului.

În concluzie, opinăm că rolul Avocatului Poporului în perioada de tranziție a țării spre o democrație cu valori și respect este de a promova intens standardele de referință și de a reaminti cât se poate de des autorităților / societății în ansamblu despre angajamentele internaționale asumate. La fel, Avocatul Poporului, prin uzul de instrumentele sale, urmează să verifice mecanismul de implementare și asigurare a standardelor de drepturile omului. Tot aici, Ombudsmanul are nevoie și de o susținere masivă din partea societății civile, mass-mediei, mediului academic, comunității europene pentru a riposta tuturor provocărilor puterii majoritare/ mixte, care, încă nu este obișnuită să accepte criticile constructive și să implementeze recomandările ce vizează drepturile și libertățile fundamentale. Evident, că pentru realizarea acestui deziderat, Ombudsmanul trebuie să beneficieze de o autonomie reală, independență efectivă instituțională, operațională și personală, buget, staff, instrumente, recunoaștere și respect.

Referințe:

1. Constituția Republicii Moldova nr.1/1994, MO nr.78 art.140, art.59¹, [Accesat 14.09.2023], Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136130&lang=ro
2. CABALLERO Gabriela Dalla Corte, EI „Ombudsman”. – Barcelona: Editura Tibidado, 2000, p.16, [Accesat 14.09.2023] Disponibil: https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/285509/DALLA_CORTE_OMBUDSMAN.pdf?sequence=1;
3. BĂDESCU-ȘERBĂNOIU Veronica, Modelele de Ombudsman în Literatura juridică de specialitate, Revista Lege și Viață nr.7/2011 [Accesat 14.09.2023] Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Modelele%20de%20ombudsman%20in%20literatura%20juridica%20de%20specialitate.pdf;
4. CÂRNAȚ Teodor, Drept Constituțional, Chișinău, 2004, pag.89 [Accesat 14.09.2023], Disponibil: <https://elibrary.ceiti.md/files/12/Televca/Juridica/Drept%20constituțional%20Teodor%20Carnat.pdf>;
5. AVORNIC Gheorghe, POSTOVAN Dumitru, Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanul) și „Dreptul discreționar”, Revista Națională de Drept nr.4/2015, pag.2, [Accesat 14.09.2023], Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/

¹ <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2023/07/Raport OPCAT-17-ani-1.pdf>

Institutia%20Avocatul%20Poporului%20%28ombudsmanul%29%20si%20
%E2%80%9Edreptul%20discretionar%E2%80%9D_0.pdf

6. ZUBCO Alexandru, SLUSARENCO Svetlana, Notorietatea în apărarea și promovarea drepturilor omului – condiție indispensabilă de accesare la funcția de Avocat al Poporului (Ombudsmanul), [Accesat 14.09.2023], Disponibil: <http://dspace.usm.md:8080/xmlui/handle/123456789/10007>