



## INSTITUȚIA AVOCATUL POPORULUI (OMBUDSMANUL) ȘI „DREPTUL DISCREȚIONAR”



**Gheorghe AVORNIC,**  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar*  
**Dumitru POSTOVAN,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar*

După mai bine de 20 de ani de independență a Republicii Moldova, organele de drept și judiciare au fost supuse unor serioase transformări, modificări nu doar de formă, ci, în primul rând, de esență, de conținut. Reformele inițiate continuă a fi implementate și în prezent, se aduc în concordanță cu principiile de organizare și funcționare a acestor organe într-o societate democratică. Totodată, RM preia din țările cu o democrație avansată și unele instrumente de protecție a omului anterior necunoscute sau chiar neacceptate.

Unul dintre aceste instrumente este instituția Ombudsmanul sau Avocatul Poporului.

Este o instituție nouă nu numai pentru RM, ci relativ și pentru majoritatea statelor europene. Solicitățile la această instituție, interesul față de activitatea sa sunt în continuă creștere.

Această instituție a fost creată în RM în 1997. A urmat adoptarea a două legi respectiv. Instituția Avocatul Poporului în Republica Moldova este necesară, dar Avocatul Poporului să nu dubleze activitatea altor organe.

**Cuvinte-cheie:** Avocatul Poporului (Ombudsmanul); ONG; societatea civilă; garant principal; sistemul judecătoresc; protecție; drepturi și libertăți; lege; organe de drept; mijloace juridice de apărare; Curtea Constituțională; CEDO, CtEDO, Constituția RM.

\* \* \*

Au cours de plus de 20 ans d'indépendance de la République de Moldova, l'application de la loi et judiciaire ont subi des changements sérieux et des modifications, non seulement la forme, surtout l'essence, le contenu. Les réformes engagées continuent à être mises en oeuvre et aujourd'hui se mettent en accord avec les principes d'organisation et du fonctionnement dans une société démocratique.

En même temps, RM prend des pays à démocratie avancée et certains instruments de protection des droits auparavant inconnus, même inacceptables.

L'un de ces outils est l'institution de l'Ombudsman ou Défenseur du peuple. C'est une nouvelle institution non seulement en RM mais pour la plupart des États européens. Les demandes à cette institution, l'intérêt pour son travail sont en augmentation.

Cette institution a été créée de RM en 1997. À la suite ont été adoptées deux lois. L'institution l'Avocat du Peuple est nécessaire mais l'Avocat du Peuple dans la RM ne doit pas reproduire le travail d'autres organes.

**Mots-chefs:** l'Avocat du Peuple (l'Ombudsman); ONG; société civile; garant; système judiciaire; protection; droits et libertés; loi; force de l'ordre; moyens légaux de défense; Cour constitutionnelle; CEDH; Constitution de RM.

*(Continuare. Începutul în nr. 3, 2015)*

În viziunea noastră, puterea de bază a Ombudsmanului constă în a trece de la individual la general: perfecționarea cadrului legal, îmbunătățirea activității autorităților publice, informarea cetățenilor despre activitatea sa, despre starea reală de lucruri. Transparența este o formă puternică în lupta cu abuzul, birocracia, corupția, injustiția. Dar acest potențial încă nu este pe deplin valorificat.

Pentru ca acest lucru să se întâmple, este necesar ca autoritățile publice, inclusiv Parlamentul, Guvernul, să reacționeze în mod adecvat la recomandările făcute de Ombudsman, atunci va fi și lege, și justiție, iar drepturile omului vor fi real protejate.

T.Drăganu vede perspectiva Avocatului Poporului ca una defavorabilă: lipsa tradiției în sistemul juridic românesc va ajunge în competiție cu instituția contenciosului administrativ care este o cale procedurală mai eficientă și mai accesibilă; nu are ramificații în teritoriu, fiind amenințată să fie gătită de un număr excesiv de mare de plângeri, în raport cu posibilitățile ei de so-

luționare; nu dispune de măsuri directe și executorii de reparație a ilegalității comise [13, p.350].

Alți specialiști în domeniu sunt mai optimiști. Acest optimism se bazează:

- pe marea putere de recepție a oamenilor, ca o instituție a speranței și viitorului;
- pe consolidarea an de an a instituției;
- pe sprijinul aparte de care instituția se bucură din partea Parlamentului;
- pe structurile europene și internaționale ale Ombudsmanului, al căror rol sporește continuu;
- pe introducerea în sistemul normativ și cel practic românesc a exigențelor Uniunii Europene;
- pe perspectivele oferite Ombudsmanului de către Constituția Europei.

Perspectivile instituției vor evolua într-un raport direct proporțional cu realizarea în viață a comportamentului constituțional loial [19, p.168-172].

Suștinem optimismul acestor teoreticieni, dar și practicieni (I.Muraru a deținut funcția de Avocat al Poporului din România mai mulți ani), este necesară o astfel de structură a statului, care are scopuri și obiec-



tive majore. Totodată, considerăm că aceste scopuri și obiective trebuie să aibă un caracter distinct, la fel ca și metodele și procedurile de realizare, pentru a exclude dublările.

Cunoaștem mai multe accepțiuni ale dreptului, mai multe definiții, care au diferite puncte de pornire: fie istoria apariției dreptului; fie ca instrument regulatoriu, acela de a face dreptate; fie ca știință pură, ca concept doctrinar; fie ca practică, dar și izvoarele dreptului, cutuma, obiceiurile, normele morale, religioase, normele corporative, tehnice, ordinea publică, bunele moravuri.

În contextul protecției drepturilor omului, normele juridice inserate în textele actelor normative au prioritate în comparație cu alte norme de conduită, morale, acceptate de societate, pentru că cei ce sunt chemați să asigure protecția omului, să restabilească drepturile încălcate se vor conduce, în primul rând, de aceste norme de drept aprobate de stat. Deci, este vorba despre dreptul normativ.

Este insuficient ca în actele normative să fie declarate anumite drepturi pentru cetățeni. Ele, aceste drepturi, trebuie să aibă mecanisme clare de realizare. Pentru ca acest lucru să se întâmple, subiecții de drept cu atribuții de utilizare și aplicare a dreptului trebuie să aibă competențele necesare, dar și cu anumite limite, hotare, din care motive în anumite situații, deși cetățeanul dispune conform legii de drepturi, ele nu pot fi realizate.

Să amintim că normele juridice, de regulă, au un caracter general, impersonal, altele sunt neclare, nedeterminate, fără indicarea mecanismelor de realizare, fapt ce îngreuiază aplicarea lor la cazuri concrete. De aceea subiecții de drept au o anumită marjă de libertate la adoptarea deciziei, au împuterniciri discreționare, care la fel au anumite limite, hotare.

Noțiunile „drepturile și libertățile fundamentale”, inserate în Convențiile Internaționale, „drepturile constituționale”, „drepturile naturale ale omului” sunt noțiuni de cea mai largă generalitate, adesea nu-și găsesc expres conținutul concret în actele normative. Deslușirea conținutului, esenței lor în fiecare caz concret este lăsată la discreția celui ce execută, utilizează sau aplică legea. În cazul nostru, este o obligațiune a Ombudsmanului.

Cetățeanul revendică un drept pentru că i-l dă legea, iar subiectul de drept nu poate satisface cererea cetățeanului pentru că competențele, inclusiv puterea discreționară de care dispune, nu sunt suficiente.

În asemenea cazuri, se aplică interpretarea extinsă, cât și aplicarea discreționară extinsă pentru a se face dreptate. În caz contrar, dreptul ar fi o dogmă.

Susținem pe deplin în acest sens opinia savantului român M. Constantinescu, care a fost președintele comisiei parlamentare de redactare a proiectului Legii privind Avocatul Poporului în România.

Scopul instituției Avocatul Poporului, susține savantul, este acela de a ocroti drepturile și libertățile cetățenilor, de aceea toate definițiile în drept trebuie să fie normative (deci aplicabile, nu doctrinare), pentru că dreptul se ocupă de acțiune [20, p.440].

Iar dreptul poate fi și trebuie pus în acțiune, adăugăm noi, de cei ce au competențe și obligațiuni.

Avocatul Poporului (Ombudsmanul) poate pune dreptul în acțiune în situațiile complexe, dificile, neclare, dar necesare, având o arie largă de libertate la o interpretare extinsă a normei juridice, cât și la adoptarea deciziei, deci în procesul de utilizare a dreptului el dispune de o largă putere discreționară.

Instituția Ombudsmanul are sarcini asemănătoare cu ale altor organe de drept și judicare, care în activitatea lor aplică pe larg puterea discreționară de care dispun, mai cu seamă la soluționarea cazurilor concrete.

Ombudsmanul, de asemenea, examinează cazuri concrete fie ca rezultat al plângerilor cetățenilor, fie din oficiu, autosesizându-se.

În acest context, apare fireasca întrebare, dacă și Ombudsmanul utilizează în activitatea sa „dreptul discreționar”, dispune de împuterniciri discreționare la soluționarea cazurilor concrete?

Pentru a răspunde la această întrebare, mai întâi, să precizăm că Ombudsmanul în activitatea sa utilizează dreptul, îl aplică, sau îl utilizează și îl aplică?

Ca formă de realizare a dreptului utilizarea presupune exercitarea de către subiecți a unor drepturi pe care le are, pe când aplicarea dreptului constituie o activitate complexă a subiecților special împuterniciți de a face acest lucru prin îmbinarea diferitelor acte de comportament [21, p.403].

Aplicarea dreptului are următoarele semne:

- se exercită de către organe și persoane cu funcții de răspundere împuternicite de stat;
- are un caracter individual;
- are misiunea de a stabili consecințe juridice concrete – drepturi subiective, obligațiuni, responsabilități;
- se realizează în forme procesuale speciale;
- finalizează cu adoptarea unei hotărâri juridice individuale.

Aplicarea dreptului are mai multe faze:

- 1) Prima fază – stabilirea circumstanțelor de fapt a cauzei juridice.
- 2) A doua fază – constatarea și analiza normei juridice posibilă de aplicare.
- 3) A treia fază – actul aplicării dreptului – hotărârea adoptată.

Actul aplicării dreptului – act juridic al organului competent sau al persoanei cu funcții de răspundere, emis pe baza faptelor juridice și normelor de drept, care determină drepturi, obligațiuni și măsura răspunderii juridice a persoanelor concrete [22, p.381-386].

În activitatea Ombudsmanului, persistă doar primele două faze din procedura de aplicare a dreptului: de a stabili circumstanțele de fapt și constatarea normelor juridice care confirmă încălcarea drepturilor petiționarului, după care Ombudsmanul face demers, solicită sau informează autoritățile publice despre încălcările comise și a cere restabilirea situației anterioare.

Această recomandare sub formă de informare, demers, avertisment sau solicitare nu poate fi calificată ca act de aplicare a dreptului; ea nu prescrie un drept, o



obligatiune, răspundere nici a petiționarului, nici a administrației publice. (Excepție sunt cazurile când aver-tismen-tul făcut de Ombudsman sau tragerea la răspun-dere disciplinară (în unele țări), pot fi calificate ca acte de aplicare a dreptului).

Acest lucru se va întâmpla dacă autoritatea publică va da curs recomandării Ombudsmanului și va satisfa-ce solicitările din ea.

Deci, nu putem vorbi despre puterea discreționară a Ombudsmanului la faza de aplicare a dreptului; el nu are o astfel de competență, de unde nici împuterniciri discreționare.

Totodată, constatăm că, pentru a-și onora obligați-unile, Ombudsmanul dispune de drepturi și împuterni-ciri importante, pe care el le utilizează în procesul ac-tivității sale. Astfel, Ombudsmanul realizează dreptul prin forme de utilizare a drepturilor și împuternicirilor sale. Este nu numai un drept al său să le utilizeze, dar și o obligațiune, o datorie, de altfel el nu și-ar realiza sarcina. Totodată, felul cum el le realizează este lăsat la discreția sa, deci dispune de drepturi discreționare.

După cum s-a menționat, activitatea de aplicare a dreptului se desfășoară conform unei proceduri spe-ciale în forme strict stabilite de lege [21, p.406]. Iar Ombudsmanul este o instituție statală, destinată să con-troleze administrația publică prin mijloace și metode necontencioase [6, p.253]. Pe când procedura contencioasă este procedura de rezolvare în contradictoriu de către un organ de jurisdicție a unui conflict de interese, care este strict reglementată și finalizează cu o hotărâre, inclusiv cu aplicarea anumitor sancțiuni.

Activitatea Ombudsmanului nu este una jurisdicțio-nală, nu este strict reglementată, el are o largă marjă de libertate la alegerea metodelor și mijloacelor la soluțio-narea petițiilor: poate activa și în calitate de procuror parlamentar, dar și în calitate de mediator între petițio-nar și autoritățile administrative.

Ombudsmanii din Suedia, de exemplu, se ocupă cu precădere de acele cazuri care prezintă un interes major pentru stabilirea unui echilibru între exigența societății și libertatea individuală. Ei au dreptul de a determina care plângeri sunt susceptibile de a face obiectul unei anchete. De asemenea, în cazul în care se constată că sesizarea este de competența altei insituții, se trimite se-sizarea instituției competente. Toate aceste poziții sunt lăsate la discreția Ombudsmanului. El decide. Așadar, dispune de dreptul discreționar [6, p.75].

La discreția Ombudsmanului sunt lăsate și proce-deele de stabilire a circumstanțelor cauzei, a ariei de control, a factorilor ce au influențat încălcările comise, cât și conținutul recomandărilor făcute, care pot fi des-tul de variate.

În Danemarca, de exemplu, când s-a constatat că un funcționar a săvârșit o încălcare a legii în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, Ombudsmanul poate recoman-da efectuarea unei anchete administrative sau chiar începerea urmăririi penale în cazul indicilor săvârșirii unei infracțiuni [6, p.111].

Ombudsmanul utilizează „dreptul discreționar” atunci când efectuează inspecții (controale) în birourile

organelor administrației de stat, în închisori, pentru a verifica modul de respectare a drepturilor omului.

Este la discreția Ombudsmanului conținutul Rapor-tului anual prezentat fie Parlamentului, fie Guvernului, în care este reflectată activitatea și rezultatele institu-ției, concluziile și propunerile făcute, inclusiv cele *de lege ferenda*.

Potrivit Legii României privind organizarea și funcț-ionarea instituției Avocatul Poporului din 13 martie 1997 [23], Avocatul Poporului în procesul de activitate are atât pe interior, cât și pe exterior o anumită marjă de libertate în exercitarea drepturilor și obligațiunilor sale, adică dispune de împuterniciri discreționare. Unele din ele izvorăsc chiar din textul Constituției.

Astfel, conform art.57 din Constituție [24], Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parla-mentu-lui rapoarte anual sau la cererea acestora. Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertă-ților cetățenilor. Deci, Avocatul Poporului este în drept să aplice această posibilitate de a recomanda sau nu, și ce anume, ca și alte măsuri propuse lăsate la discreția Avocatului Poporului.

Discreția largă de care se bucură Avocatul Poporu-lui este garantată și de faptul că recomandările emise, inclusiv pe cazuri concrete, nu pot fi supuse controlului Parla-mentar sau judecătoresc (art.20 din Lege).

La discreția Avocatului Poporului sunt lăsate și alte decizii adoptate pe parcursul exercitării funcției.

Conform pct.3 al art.15, Avocatul Poporului poate respinge motivat cererile vădit nefondate sau poate cere date suplimentare pentru analiza și soluționarea cere-rilor; are dreptul să facă anchete publice (pct.1 al art.22), rezultatele examinării pot fi făcute publice (art.25) ș.a., utilizarea discreționară a drepturilor Avocatului Popo-rului este prevăzută și în Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului [12, p.118-139].

Un segment important al activității Ombudsmanu-lui în procesul de soluționare a petițiilor ține de contro-lul legalității la luarea deciziilor de către administrația publică care sunt contestate de petiționar.

În acest sens, se cere de concretizat care este limita acestui control: aspectele de formă și de procedură sau și felul dacă decizia controlată este și dreaptă, echitabi-lă din punctul de vedere al dreptului material, al drep-turilor subiective ale petiționarului care revendică un interes legitim, ce nu reiese cu siguranță din raportul juridic contestat.

Administrația publică la luarea deciziilor are o largă putere discreționară și o aplică la soluționarea cazuri-lor, mai cu seamă, a celor dificile.

În capitolele anterioare, am demonstrat că instan-ța de judecată verifică o decizie doar de pe pozițiile legalității, nu și ale oportunității, deoarece principiul oportunității este cuprins de principiul legalității. Pu-terea discreționară aplicată de către funcționarul public la luarea deciziei în limitele, hotarele permise conform competenței se înscrie în condițiile respectării princi-piului legalității. Deci decizia este legală, nu poate fi



pusă la îndoială de către Ombudsman, chiar dacă este contestată de către petiționar.

Și numai extinderea excesivă a acestei puteri discreționare, care poate fi calificată ca abuzivă sau arbitrară, poate servi drept temei pentru Ombudsman, ca el să solicite anularea deciziei luate cu aplicarea împuternicirilor discreționare.

C.Brînzan, în lucrarea sa, susține că Avocatul Poporului când va controla astfel de petiții se va ghida de felul cât de eficient această hotărâre a executivului protejează persoana. Și dacă va constata că soluția aleasă discreționar nu este cea mai eficientă, poate cere anularea ei. Este un criteriu subiectiv și chiar periculos, poate permite imixtiunea în activitatea organelor statale. Or, nesubstituirea organelor supuse controlului este un principiu al activității Ombudsmanului.

Considerăm că dacă administrația publică va respecta cu strictețe principiul legalității în volumul lui deplin, decizia luată va fi și legală, și dreaptă. De aceea Ombudsmanul va controla doar respectarea acestui principiu, cunoscând, totodată, și particularitățile aplicării discreționare a normei juridice.

Chiar dacă în Suedia și Finlanda Ombudsmanul se extinde și asupra instanțelor judecătorești, competența lui este limitată numai la aspectele referitoare la respectarea drepturilor procedurale ale justițiabililor, fără a putea controla temeinicia și legalitatea hotărârilor pronunțate [6, p.103-104].

În capitolele precedente, s-a menționat că orice organ statal utilizează sau aplică dreptul (pune dreptul în acțiune), având în acest proces și drepturi discreționare. Totodată, aria discreționară pentru fiecare organ în parte își are hotarele sale, iar pentru un caz concret – limitele puterii discreționare.

Deși Avocatul Poporului are o marjă mai largă de libertate la aprecierea circumstanțelor și luarea deciziilor (procesul de interpretare a normei juridice la examinarea unei situații concrete poate fi extins), totuși și el are în activitatea sa hotarele și limitele sale discreționare: Avocatul Poporului nu poate să nu țină cont de drepturile firești ale omului, de prevederile Convențiilor Internaționale, Constituționale, de echilibru între interesul public și dreptul subiectiv (corporativ) al persoanei, de principiile echității, umanismului, a bunelor moravuri ș.a. Activitatea lui discreționară nu poate diminua drepturile subiective ale participanților în proces, comparativ cu cele prevăzute de lege ș.a.

Este cunoscut faptul că inițial drepturile omului au rezultat din concepția filosofică a dreptului natural [6, p.19].

„Drepturile omului sunt inerente persoanei umane. Ele nu au fost create și nici nu li s-a conferit o valoare juridică printr-o adnotare. Este suficient să fie expuse pentru că declararea lor, în mod constant prezentă tuturor membrilor corpului social, să le reamintească neîncetat drepturile și obligațiunile, astfel încât actele puterii legislative și cele ale puterii executive să poată fi comparate permanent cu scopul oricărei instituții politice, să fie în mai mare măsură respectate” [25, p.15].

Hans Kelsen concepe statul de drept, îndeosebi ca

urmare a receptării pe plan legislativ a anumitor libertăți, în mod particular a libertății de credință, a credințelor și a libertății de exprimare, asigurându-se astfel garanția juridică a respectării lor [26, p.411].

Drepturile omului (originea lor naturală) sunt consacrate constituțional, internațional și reprezintă „sâmburele reglementării legale a tuturor celorlalte drepturi subiective; drepturile omului cu un astfel de nivel de reglementare apar ca adevărați aștri în jurul cărora gravitează ca simpli sateliți toate celelalte drepturi subiective”.

Totodată, protecția persoanei nu poate fi disociată de drepturile subiective ale acesteia. Fără o asemenea protecție, drepturile respective, chiar dacă ar fi proclamate prin Constituție, ar avea un caracter exclusiv declarativ și programatic, cum au fost anterior declarațiile în lipsa mijloacelor pentru asigurarea respectării lor.

Protecția persoanei nu se circumscrie exclusiv în sfera drepturilor omului sau a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, ci se referă și la celelalte drepturi subiective, care au diverse mijloace de apărare, în primul rând, prin intermediul diferitelor instituții juridice [6, p.23].

Activitatea Avocatului Poporului penetrează toată distanța în procesul de apărare a unui drept subiectiv: de la dreptul natural al omului, la consacarea lui constituțională, legislativă, instituțională, corporativă, a mecanismului de realizare, a responsabilității instituțiilor juridice exprese, având la îndemână instrumentele necesare pentru redresarea situației.

O instituție similară celei a Ombudsmanului a fost creată și în Republica Moldova. Parlamentul Republicii Moldova, la 17.10.1997, a adoptat Legea cu privire la avocații parlamentari, fiind ghidat de faptul că conform Statutului ONU, statul este obligat să stimuleze respectarea drepturilor și libertăților omului, dar și de necesitatea de a garanta tuturor cetățenilor Republicii Moldova dreptul la apărarea drepturilor și libertăților lor constituționale.

Conform art.1 al acestei legi, activitatea avocatului parlamentar este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, iar conform art.2 avocatul parlamentar 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 lege.

Legea a fost amendată, modificată, suplimentată în mod repetat. Dacă inițial erau 3 avocați, din 2008 a fost numit și al 4-lea, pentru protecția drepturilor copilului.

Instituția a fost numită Centrul pentru Drepturile Omului [3].

În 2014, această lege a fost abrogată. La 03.04.2014, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o nouă Lege cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) [27].



Deși s-a schimbat denumirea instituției în Avocatul Poporului (Ombudsmanul), scopul și obiectivele au rămas aceleași. Totuși, în Legea nouă unele sarcini ale Avocatului Poporului sunt reflectate într-o redacție nouă.

Astfel, în art.1 este stipulat că Avocatul Poporului asigură nu garantarea respectării drepturilor omului, ca în Legea din 1997, ci asigură direct respectarea drepturilor și libertăților omului, și nu numai a celor constituționale (să se înțeleagă că Avocatul Poporului nu poate avea statut de garant al respectării drepturilor omului?).

De menționat că noțiunea „drepturile și libertățile omului”, fără a fi specificate, presupun drepturile firești, naturale ale omului, și este mai largă decât noțiunea „drepturile și libertățile constituționale”, ar putea ca unele din drepturi și libertăți ale omului, conform dreptului natural, să nu se regăsească în Constituție.

Dacă pornim de la această constatare, competența Avocatului Poporului s-a lărgit esențial: el trebuie să asigure respectarea drepturilor naturale ale omului, iar pentru aceasta el trebuie să le identifice, iar apoi să constate, dacă aceste drepturi firești sunt prevăzute, în primul rând, în Constituție, apoi și în celelalte Legi și acte normative, nivelul lor de reglementare, mecanismele de protecție și de repunere în caz că sunt încălcate; dacă descoperă deficiențe, are la îndemână toate instrumentele de corectare a situației. Este o sarcină ce nu ține de competența altor organe statale.

Parlamentul numește 2 Avocați ai Poporului, dintre care unul este specializat în problemele ce țin de protecția drepturilor și libertăților copilului (alin.1 al art.5).

Avocatul Poporului este independent de orice autoritate publică, persoană juridică, de orice persoană cu funcții de răspundere de toate nivelurile (art.3).

În activitatea sa, Avocatul Poporului se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea în speță, de alte legi ale Republicii Moldova, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și se ghidează de principiile legalității, egalității, imparțialității, transparenței, echității, umanismului și se conduce de conștiința sa (art.2 și 3).

Din textul legii, distingem mai multe varietăți de acțiuni în activitatea Avocatului Poporului prin intermediul cărora el are dreptul să-și onoreze obligațiunile ce îi revin, conform scopului, obiectivelor instituției și statutului său juridic.

Conform alin.1 al art.1 din Lege, Avocatul Poporului asigură respectarea drepturilor și libertăților omului. De menționat că, spre deosebire de atribuțiile Ombudsmanului din alte state, care este numit pe perioada de activitate a legislaturii Parlamentului și controlează (supraveghează) respectarea drepturilor omului doar de către administrația centrală și locală, fiind considerat ca un instrument în acest sens, ca o „mână lungă” a Parlamentului, Avocatul Poporului în Republica Moldova este numit pe un termen de 7 ani (deci, nu este legat de o legislatură concretă a Parlamentului) și este chemat să asigure respectarea drepturilor și libertăților omului și de către structurile nestatale.

Pe lângă asigurarea (directă) a respectării drepturilor omului, conform alin.2 al aceluiași articol, Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora, prin aplicarea procedurilor reglementate de lege.

Unele din aceste competențe fiind utilizate nu doar să contribuie, ci să ducă la repunerea reală în drepturile lezate.

Pentru a asigura respectarea drepturilor și libertăților omului sau a contribui la respectarea lor, Avocatul Poporului are largi și variate drepturi, care pot fi utilizate în dependență de circumstanțele concrete ale încălcării drepturilor. Care din aceste drepturi ale Avocatului Poporului vor fi folosite, în ce mod sunt lăsate la discreția lui.

Multe dintre aceste drepturi au un caracter neclar, nedeterminat, conțin noțiuni și termeni vagi, fapt care permite Avocatului Poporului să aibă un statut juridic diferit.

Astfel, în unele situații, Avocatul Poporului prezintă autorităților sau persoanelor cu funcție de răspundere propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și a libertăților omului (lit.„b” a art.16), în altele contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor dintre autoritățile publice și persoane fizice (are statutul de mediator sau conciliator – lit.„c” a art.16; pct.3 al art.23), poate cere efectuarea unei expertize judiciare (lit.„m” a art.11), înainta cereri în instanțe de judecată, interveni în proces pentru a pune concluzii în vederea apărării drepturilor, libertăților și a intereselor legitime ale persoanelor, fiind reprezentant al lor cu statut procesual; examinează cererile privind acțiunile și (sau inacțiunile) judecătorului într-o procedură judiciară (statut de supraveghetor) ș.a.

Multe dintre aceste împuterniciri sunt lăsate la discreția Avocatului Poporului.

Conform lit.„f” a art.11, Avocatul Poporului are dreptul să reprezinte persoanele fizice și grupurile de persoane fizice în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată în cazurile complexe ce țin de drepturile și libertățile omului sau în cazurile de interes public. Legislatorul a lăsat la discreția Avocatului Poporului să determine când un astfel de caz este complex sau de interes public.

În funcție de dependența de situația concretă, Avocatul Poporului va oferi propuneri și recomandări privind corectarea situației, având o marjă de libertate la alegerea lor, la fel și sesizarea din oficiu; sunt la discreția Avocatului Poporului deciziile privind prelungirea termenului de primire a cererii pentru a fi examinată (lit.„b”, pct.5 al art.21).

Verificând respectarea și exercitarea de către autori-



tățile publice a legislației cu privire la drepturile omului, el va constata dacă este conformă cerințelor legii și în dependență de această apreciere va face raport Parlamentului cu propunerile și recomandările corespunzătoare, inclusiv de perfecționare a legislației sau excluderea birocratismului.

Pe de o parte, aria de intervenție în domeniul protecției drepturilor omului acoperă activitatea tuturor autorităților publice, structurilor statale și nestatale, organizațiilor comerciale, obștești, a tuturor persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile, iar pe de altă parte, statutul juridic determinat de caracterul încălcării drepturilor omului și ca urmare de modul cum Avocatul Poporului are de gând să reacționeze pentru a corecta situația cu instrumentele de care dispune, în condițiile unei proceduri necontencioase, acordă Avocatului Poporului o largă marjă de libertate în luarea deciziilor, lăsate la discreția sa, deci el utilizează posibilitățile „dreptului discreționar”.

La utilizarea largă a acestei categorii juridice contribuie și multe noțiuni, sintagme, termeni destul de neclari, nedeterminați.

Subliniem în acest sens competența Avocatului Poporului de examinare a cererilor.

Alin.1 al art.18 arată că Avocatul Poporului examinează cererile persoanelor fizice ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate, subiecți de drept, în continuarea textului legii substituiți cu termenul „petiționari”, or, este cunoscut faptul că o petiție pot adresa și persoane ale căror drepturi nu au fost încălcate – ei pot aborda o problemă de interes major, public.

Avocatul Poporului poate soluționa unele cereri fiind mediator sau conciliator. Aceste noțiuni, deși par sinonime, în realitate au proceduri diferite de soluționare. O specificare distinctă în Lege nu este în acest sens indicată.

Conform alin.2 al art.18, Avocatul Poporului nu se substituie prin competențele sale autorităților publice, organelor de drept și judiciare.

Totodată, conform alin.1 al art.22, în cazul în care dispune de informații privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului, în cazurile de o importanță socială deosebită sau în cazul în care este necesară apărarea intereselor unor persoane care nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare, Avocatul Poporului este în drept să acționeze din oficiu. Actualmente acest drept ține de competența procurorilor.

Pct.5 al art.17 prevede că, în scopul apărării drepturilor și libertăților copilului, Avocatul Poporului pentru drepturile copilului poate înainta acțiuni în instanțele judecătorești. Aceste acțiuni actualmente sunt înaintate de către procurori și de către organele de tutelă și curatelă.

O expertiză judiciară poate fi numită numai în cazul unei proceduri penale sau civile de către organele de urmărire penală, procurori sau judecători.

Prin lit.„m” a art.11 „Drepturile Avocatului Poporului”, Avocatul Poporului are dreptul să solicite instituțiilor de stat competente efectuarea expertizei judiciare,

a constatărilor tehnico-științifice și medico-legale. Nu este clar căror instituții de stat competente poate fi făcută o asemenea solicitare: celor de drept și judicare în procedura cărora se găsește dosarul penal sau civil, sau direct instituțiilor de expertiză; nu este clar, la momentul solicitării există o procedură penală sau civilă în cadrul căreia poate fi numită o astfel de expertiză. În general, apare întrebarea dacă Avocatul Poporului este parte în proces și poate cere efectuarea expertizei judiciare, sau este o ingerință în activitatea organelor de urmărire penală sau a instanțelor de judecată?

Conform lit.„b”, pct.5 al art.21, Avocatul Poporului poate examina cereri privind acțiunile și/sau inacțiunile judecătorului într-o procedură judiciară. Nu este specificat de care acțiuni sau inacțiuni este vorba. Este cunoscut faptul că părțile într-un proces judiciar au multe pretenții față de judecători, felul cum examinează cauza: este tergiversată, judecătorii sunt imparțiali, cer încălcarea lor ș.a., probleme care se examinează de către Consiliul Superior al Magistraturii. Poate interveni și Avocatul Poporului în astfel de situații – ca un supraveghetor? (astfel de atribuții avea procurorul în perioada sovietică, care, după proclamarea independenței RM au fost excluse ca incompatibile cu principiul independenței puterii judecătorești). Credem că nu! În caz contrar, am putea vorbi despre un abuz de drept din partea Avocatului Poporului.

Așadar, și de pe aceste poziții se cere o reglementare legislativă corespunzătoare a conceptelor juridice, normelor de drept nedeterminate, neclare din lege pentru a nu crea dificultăți în procesul de executare a legii, cât și dublările nedorite, dar și abuzurile, deciziile arbitrare din partea Avocatului Poporului, care pot fi comise datorită discreției largi de care dispune.

Utilizarea „dreptului discreționar” este oferit Avocatului Poporului prin fixarea în Lege a normelor de drept dispozitive: Avocatul Poporului „are dreptul” sau „poate”, deci norma de drept nu este imperativă, nu îl obligă, dar îi oferă posibilitatea de a decide în dependență de situațiile concrete, pe care legislatorul nu le poate prevedea. Totodată, sintagma „are dreptul” sau „poate” nu înseamnă că Avocatul Poporului se va folosi de această posibilitate la propria dorință, dacă circumstanțele o cer, el este dator să utilizeze „dreptul discreționar” acordat de lege, în caz contrar, el nu-și va onora obligațiunile, iar legea nu-și va atinge scopul, finalitatea sa. O inacțiune în acest sens poate fi considerată neglijență în serviciu, iar dacă o va face conștient – chiar abuz de drept.

Unii specialiști în domeniu consideră chiar că persoana care s-a adresat Avocatului Poporului cu o cerere că i s-au încălcat drepturile, iar acesta nu utilizează toate instrumentele pe care le are la îndemână conform competenței și atribuțiilor sale, se poate adresa justiției, solicitând obligarea să o facă (de ex.: să sesizeze Curtea Constituțională), precum și obligarea la despăgubiri, pentru că Avocatul Poporului nu este sustras controlului instanțelor judecătorești.

Acest punct de vedere nu este susținut de alți teoreticieni, motivând natura juridică a Avocatului Popo-



rului, care are un statut special, asemănător cu cel al parlamentarilor, fiind o entitate distinctă în sistemul democrației constituționale; el nu ia decizii, el propune soluții care pot fi fondate pe bunul simț și pe justiție, ajutând interpretarea în stricta aplicare a legii [12, p.85, 109].

Împărțim acest din urmă punct de vedere. Conform alin.2 și 3 ale art.3 din Legea RM cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nimeni nu îl poate obliga să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale, el nu poate fi obligat să prezinte explicații sau declarații asupra cazurilor examinate sau aflate în procedura de examinare, cu excepția situațiilor în care acestea sunt în folosul părții reprezentate sau conțin informații de interes public; Avocatul Poporului nu poate fi tras la răspundere juridică pentru opiniile exprimate și acțiunile pe care le îndeplinește conform legii (alin.1 al art.4).

Totuși, Avocatul Poporului are obligațiunea să-și exercite funcția în conformitate cu legislația, iar acțiunile neconforme cu statutul lui pot constitui temei pentru revocarea Avocatului Poporului.

Conform jurământului depus, Avocatul Poporului trebuie să-și îndeplinească atribuțiile cu bună-credință, de unde și utilizarea „dreptului discreționar”, în așa mod încât acțiunile întreprinse să corespundă principiilor legalității, echității sociale, umanismului.

Cum este apreciată activitatea Avocatului Parlamentar în Republica Moldova (conform Legii din 1997)?

În anul 2012, a fost realizat un studiu în cadrul proiectului „Relațiile UE – Moldova – Monitorizarea progresului în cadrul Parteneriatului Estic”, implementat de Asociația pentru Democrația Participativă ADEPT cu suportul financiar al Fundației Soros–Moldova, cu genericul „Instituția Avocatului Parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective”, autor Daniela Vidaicu.

Conform prevederilor generale ale acestui document, studiului inițial i-a fost supus sistemul de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova. Sistem, care include atât componenta legislativă (acte normative primare și secundare ce garantează aplicarea celor mai bune standarde în domeniul protecției drepturilor omului: Constituția RM, acordurile și tratatele internaționale la care RM este parte, legile, actele normative subordonate legii), cât și componenta instituțională – autorități, după cum urmează: Președintele RM, Parlamentul RM, Guvernul RM (împreună cu instituțiile și autoritățile subordonate), Administrația publică locală, precum și alte autorități și instituții publice; instanțele de judecată, procuratura; mass-media.

Un rol aparte îi revine Curții Europene pentru Drepturile Omului (CtEDO), fiind un mecanism internațional de protecție a drepturilor omului, garantează persoanelor care locuiesc pe teritoriul RM contestarea efectivă a hotărârilor naționale, atunci când consideră că un drept fundamental a fost încălcat.

În șirul acestor autorități, de rând cu instanțele de judecată și organele procuraturii se înscrie și instituția Avocatului Parlamentar, care are menirea (conform Le-

gii cu privire la avocații parlamentari din 17.10.1997) să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelele.

În studiul menționat, se constată că situația drepturilor omului în Republica Moldova continuă să fie umbrată de violări sistematice, fapt confirmat de investigațiile instituțiilor internaționale. Deși Guvernul a întreprins unii pași pentru a fortifica sistemul de protecție a drepturilor omului, totuși o problemă gravă este lipsa de implementare corectă a cadrului normativ, lipsa de cunoștințe în domeniu în rândul persoanelor responsabile pentru implementarea politicilor ce țin de drepturile omului și lipsa de interes a acestora în redresarea situației respective. În acest context, Avocatul Parlamentar este instituția care trebuie să intervină pentru a asigura mecanismele legale de protecție a drepturilor omului [28, p.3-5].

Supravegherea activității instituțiilor publice, private, cu privire la respectarea drepturilor omului, fiind o atribuție de bază a Avocatului Parlamentar.

Subscriem la această din urmă constatare a autorului studiului. Această sarcină a Avocatului Parlamentar reiese din scopul și obiectivele instituției. Avocatul Parlamentar are obligațiunea, competența și mijloacele necesare de a o îndeplini. Dacă pentru alte autorități această sarcină se înscrie alături de alte atribuții, pentru Avocatul Parlamentar este una de bază, expresă, ce-l deosebește de alte instituții similare. Totodată, el se face responsabil de realizarea acestei obligațiuni.

La această concluzie ne orientează și Recomandarea Comitetului de Miniștri al Uniunii Europene din septembrie 1985, care sugerează statelor membre să ia în considerație „posibilitatea de a numi Ombudsmanul la nivel național, regional, local sau pentru arii specifice ale administrației publice”, precum și „luarea în considerație la împuternicirea Ombudsmanului, de a acorda o atenție particulară, în cadrul competenței sale generale, problemelor drepturilor omului și, dacă nu este incompatibil cu legislația națională, să inițieze investigații și să emită opinii când sunt implicate chestiuni legate de drepturile omului” [28, p.6].

În studiul efectuat se menționează că Avocatul Parlamentar este un actor foarte important în procesul de apărare a drepturilor omului din Republica Moldova. În mod practic, această instituție pe lângă faptul că constată cazurile de încălcare a drepturilor omului, are misiunea de a preveni în viitor astfel de încălcări: propune măsurile care urmează a fi întreprinse pentru a remedia situația victimelor, stabilește liniile directoare pentru îmbunătățirea cadrului normativ național, orientează instituțiile supravegheate de a-și modifica politicile și practicile pentru a asigura o bună guvernare în mod general pe întreg teritoriul țării. În mod teoretic, Avocatul Parlamentar ar trebui să promoveze cele mai novatoare politici, să prezinte garanția pentru fiecare persoană că odată cu intervenția sa o încălcare, fie în caz particular, fie în masă – va înceta.



Din păcate, la moment această percepție lipsește în Republica Moldova. Avocatul Parlamentar este încă o instituție care nu are forța necesară de a crea în societate aprecierea de rigoare din cauza fie a lipsei de vizibilitate, fie a lipsei de inițiative de politici publice în domeniul drepturilor omului, fie a lipsei de abilități necesare.

În anul 2004, Comisia Internațională a juriștilor a constatat că instituția Avocatul Parlamentar este ineficientă în protecția drepturilor individuale sau în garantarea accesului liber la justiție și că rolul acestei instituții trebuie să fie fortificat.

Organizațiile nonguvernamentale din domeniul Drepturilor Omului din Republica Moldova au remarcat o deficiență majoră în activitatea Avocatului Parlamentar. Raportul publicat de Centrul de Informare în Domeniul Drepturilor Omului (CIDO) releva că „deși există de mai bine de 15 ani, instituția națională a Ombudsmanului nu a reușit să se afirme în calitate de forță motrice în ceea ce privește incorporarea dimensiunii și priorității drepturilor omului în agenda dezvoltării naționale”. Absoluta majoritate a populației Republicii Moldova nu cunoaște despre existența acestei instituții, vizibilitatea Ombudsmanilor pe arena națională și în spațiul mediatic național este aproape zero [28, p.8].

Or, în Moldova este nevoie ca Avocatul Parlamentar să reprezinte o voce cu rezonanță, care să dețină capacități de comunicare și cunoștințe extraordinare în domeniul protecției drepturilor omului, pentru a colabora cu succes cu instituțiile internaționale, cu societatea civilă, pentru a comunica mult mai eficientă cu indivizii; personalități, care să fie apreciate de clasa politică, de partidele extraparlamentare, de societatea civilă și de partenerii din exterior, și care ar avea capacitatea de a prezenta pozițiile sale argumentat, vizibil și cu rezultat.

Este necesar a consolida această instituție pentru a apăra drepturile omului la nivel național din cauza zecilor de încălcări, care au loc zilnic [28, p.52].

În concluzie, autorul studiului constată mai multe dificultăți în activitatea instituției, din care motive ea urmează să fie reformată în mod considerabil, pentru a garanta real protecția drepturilor omului de către Avocații Parlamentari [28, p.54].

Aprecieri și concluzii asemănătoare sunt făcute și de experții internaționali care au studiat activitatea Avocaților Parlamentari, a Centrului pentru Drepturile Omului, precum și a Mecanismului de Prevenire în Republica Moldova.

Astfel, Comitetul ONU privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială (CERD) constată cu îngrijorare faptul că Avocații Parlamentari nu au folosit niciodată dreptul de a adresa petiții unei Curți pentru protecția intereselor presupuselor victime ale discriminării [28, p.57].

Ombudsmanul estonian Allar Joks, care a luat cunoștință de activitatea avocaților parlamentari din Republica Moldova, a făcut unele recomandări colegilor săi, printre care:

- să utilizeze puterile de a depune plângeri consti-

tuționale pe probleme strategice legate de problemele fundamentale ale drepturilor omului în Republica Moldova;

- să îmbunătățească posibilitățile de a urmări și de a analiza implementarea recomandărilor și a concluziilor Centrului;

- să îmbunătățească baza legală privind capacitatea Centrului de a comenta proiectele de legi [28, p.59].

Subcomitetul privind acreditarea Comitetului Internațional de Coordonare Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului în recomandările sale încurajează Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova, care are, conform Legii atât funcții de protecție, de prevenire, cât și de promovare să le interpreteze într-un mod extins, lucru care include protecția și promovarea intensă a tuturor drepturilor omului, inclusiv prin cooperarea activă cu societatea civilă.

Această încurajare îndeamnă instituția Ombudsmanului să utilizeze cât mai pe larg dreptul său discreționar, de care dispune conform legii, pentru a-și onora obligațiunile.

Neutilizarea acestui „drept discreționar”, atunci când situația o cere, nu este lăsată la discreția Ombudsmanului și poate fi calificată ca abuz de drept prin inacțiune.

**În concluzie**, instituția Avocatul Poporului (Ombudsmanul) este împrumutată de la țările scandinave, patria căreia este Suedia. A apărut în această țară în condiții istorice concrete. Regele Suediei Carol al XII-lea, după ce pierduse lupta de la Poltava în 1709, s-a retras și a fost nevoit să se afle departe de Patrie – în s.Varnița, or.Bender, ocupat de turci, aliați ai regelui, timp de 4 ani de zile. A condus țara sa din localitatea Varnița prin intermediul unui reprezentant, împuternicit al său, Ombudsmanul de mai apoi. Deși inițial avea mai multe sarcini, în cele din urmă, misiunea principală a Ombudsmanului suedez a devenit apărarea drepturilor omului. Pe parcursul anilor, această instituție și-a demonstrat vitalitatea și utilitatea.

După adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), și a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului (1950), statele care au ratificat sau au aderat la aceste documente internaționale identificau și instrumente pe potrivă pentru a realiza prevederile lor.

La începutul anilor '50 ai secolului trecut, în multe din țările Europei Occidentale a apărut și instituția Ombudsmanului. Deși în fiecare țară această instituție își are particularitățile sale, scopul de bază rămâne același – apărarea drepturilor omului, acest mecanism variind de la stat la stat.

În sistemul continental de drept cu legislație codificată, existau și există instituții de stat ce au menirea protecției persoanei, a dreptului omului, în primul rând organele de drept și judiciare, Curtea Constituțională ș.a. sunt prevăzute legal și competențe, atribuții și mecanisme concrete și reale pentru a îndeplini această sarcină.

Totuși, problema apărării drepturilor omului pe parcurs a fost ridicată la un nivel înalt, calitativ, nou din





punct de vedere economic, politic, ideologic, juridic, social-cultural, și se pare, instituțiile existente nu satisfac pe deplin cererea mereu crescândă în domeniu. Și atunci statele au apelat la instituția Ombudsmanului.

A trecut mai bine de jumătate de secol de când în aceste state activează institutul Ombudsmanului, dar teoreticienii încă nu au ajuns la un numitor comun: ce este instituția Ombudsmanului, care este natura sa juridică, locul ei în structurile statale, a celor de drept și judiciare, care trebuie să fie competența, atribuțiile lor, în așa fel încât să nu dubleze activitatea altor organe statale cu funcții similare, să nu se substituie lor ș.a.

Această neclaritate este demonstrată și de particularitățile actelor normative adoptate de diferite țări atât la nivel conceptual, legislativ, cât și practic, fapt ce demonstrează încă o dată că instituția Ombudsmanului nu și-a găsit deocamdată locul permanent și conturat în structurile statale, ce au menirea protecției drepturilor omului. Această stare de lucruri îngrijorează instituțiile internaționale, care studiază îndeaproape instituția Ombudsmanului din diferite țări, inclusiv din Republica Moldova, și recomandă statelor să concretizeze în legile adoptate locul, rolul, sarcinile, obiectivele instituției, conformându-le principiilor acestei instituții din statele cu practici avansate, astfel ca activitatea Ombudsmanului să fie cu adevărat un garant al respectării drepturilor omului, un scut real de protecție a omului, atunci când drepturile lui sunt încălcate, un instrument de prevenire a acestor încălcări, cât și de promovare a drepturilor și libertăților fundamentale, constituționale, naturale, firești ale omului.

Extinderea rapidă a acestei instituții este și filosofia, care stă la baza activității sale. Ea (filosofia) presupune rezolvarea multiplelor probleme pe care cetățeanul le poate întâlni în mod curent în cadrul relațiilor cu administrația publică, într-un mod neoficial, mai rapid, mai eficient și mai puțin costisitor, garantat de stat prin recursul la organele justiției. Este o funcție importantă ce ține de controlul parlamentar, fără a substitui alte organe de stat cu funcții similare, datorită mijloacelor cu care activează.

Totodată, apariția acestei instituții cere ajustarea normelor de drept în sistemul de drept național, pornind de la locul, rolul, competența instituției Ombudsmanului în structura organelor statale.

Este legată de apărarea drepturilor omului, de respectarea și garantarea acestor drepturi.

Este o instituție de drept public, interdisciplinară încadrată în structura organelor de drept și judiciare, datorită metodelor, dar principalul, scopului activității sale, deși nu se încadrează perfect în teoria separației puterilor în stat.

În majoritatea statelor, care au preluat această instituție, este stipulat că Ombudsmanul (Avocatul Poporului, Apărătorul Poporului, Mediatorul ș.a.) este garantul respectării drepturilor omului.

„În prezent interesul pentru această instituție este sporit datorită legăturii sale strânse cu protecția drepturilor omului” [7, p.24].

Examinează raporturi de inegalitate dintre stat și ce-

tățean, căruia îi face dreptate, dacă statul i-a încălcat drepturile.

Convențiile și Pactele, dar și practicile internaționale în domeniu ne demonstrează că dreptul natural – drepturile firești ale omului își ocupă locul în activitatea statelor cu democrație avansată, considerate de drept.

Opinăm că această instituție prin examinarea unor cazuri concrete să iasă la probleme de ordin general, la probleme de drept, la felul cum sunt reglementate în actele normative drepturile și libertățile fundamentale ale omului, dacă toate aceste drepturi sunt fixate în Constituție, care sunt căile și mecanismele de apărare a lor, interacțiunea în această materie atât dintre actele normative, cât și dintre instituțiile de drept și alte structuri statale pentru a exclude vidul legislativ, dar și volemle în activitatea organelor statale (arii neacoperite, lipsă de competență ș.a.).

Tocmai acestea ar fi problemele de care trebuie să se ocupe Ombudsmanul, care, dacă descoperă discrepanțe între dreptul internațional și cel intern, să întreprindă acțiuni de a le înlătura. Pentru aceasta Ombudsmanul trebuie să aibă dreptul la inițiativa legislativă, la sesizarea Curții Constituționale, iar însuși statutul juridic al Ombudsmanului să fie reglementat de Constituție. Un astfel de statut cu astfel de sarcini și funcții nu va fi confundat cu alte instituții de drept.

În Republica Moldova, această instituție a fost creată în 1997. Într-un timp relativ scurt, au fost adoptate două legi. Cea din 2014 urma să contureze mai clar scopul, locul, atribuțiile, mecanismele de realizare a instituției. Dar analiza Legii demonstrează inversul, fapt despre care ne-am referit *supra*. În multe cazuri, creează confuzii, în primul rând în ce privește puterea juridică a actelor Avocatului Poporului – el nu aplică legea și nu adoptă decizii cu putere de executare obligatorie, silită.

În al doilea rând, unele din atribuțiile lui sunt proprii și altor organe statale: procuratură, oficiile teritoriale ale Guvernului (anterior prefectura), organele de tutelă și curatelă, sindicatele, alte organizații obștești.

În al treilea rând, 2 Avocați ai Poporului, 4 adjuncți și câțiva funcționari din teritoriu ai instituției nu pot îndeplini fizic acel volum mare de lucru, pe care urmează să-l îndeplinească conform atribuțiilor de serviciu.

Credem că instituția Avocatul Poporului în Republica Moldova este necesară, dar Avocatul Poporului nu trebuie să dubleze activitatea altor organe. El trebuie să aibă o misiune mai profundă, una filosofică, în ce privește ființa umană: drepturile și libertățile firești ale omului – dreptul natural, cuprins deja în dreptul internațional, în Declarațiile, Pactele, Convențiile cu privire la drepturile omului, inclusiv ale copilului.

Prin examinarea sesizărilor sau autosesizărilor unor cazuri concrete privind încălcarea drepturilor omului, Avocatul Poporului trebuie să verifice dacă cadrul legislativ în ce privește drepturile și libertățile omului este adecvat dreptului internațional, dreptului natural, dacă aceste drepturi și libertăți sunt prevăzute în legislația națională, inclusiv în Constituție, dacă instituțiile statale (de drept și judiciare, în primul rând) au competențele necesare și activează în conformitate cu practi-



cile internaționale ș.a. Constatând deficiențe în materia de drept, în activitatea legislativă, în executarea și aplicarea legilor, Avocatul Poporului trebuie să întreprindă acțiunile necesare pentru a aduce și actele normative, și practicile aplicative în concordanță cu exigențele în speță ale secolului XXI.

Considerăm că obiective asemănătoare cu cele ale Ombudsmanului European trebuie să aibă, ca prioritate, și instituția Avocatul Poporului din Republica Moldova: educația publicului, comunicarea cu societatea civilă privind drepturile omului, în scopul familiarizării populației cu activitatea Ombudsmanului, competențele sale, transparența și eficacitatea în activitatea administrației centrale și locale, eliminarea birocrației, calitatea și previzibilitatea actelor normative, propuneri, inclusiv *de lege ferenda* pentru a îmbunătăți calitatea legilor, a mecanismelor de realizare a lor, a responsabilității organelor executive, a funcționarilor publici pentru buna administrare, în general, cu privire la respectarea drepturilor omului, în special.

Este o sarcină complexă care îi revine instituției Avocatul Poporului în Republica Moldova, impropriu altor structuri statale. Realizarea ei cu succes ar oferi într-adevăr Avocatului Poporului rolul de garant al respectării drepturilor omului.

Examinarea plângerilor pe cazuri concrete nu trebuie să predomină în activitatea acestei instituții. Sectorul dat revine altor structuri statale și nestatale. Avocatul Poporului trebuie să examineze la cerere sau din oficiu modul cum aceste structuri statale își onorează obligațiunile și să întreprindă acțiuni conform atribuțiilor pentru a corecta situația, dacă constată nereguli.

Totodată, pentru anumite categorii de cetățeni, în anumite domenii de activitate specifice, întru respectarea drepturilor omului pot fi numiți de către Guvern Ombudsmani speciali, regionali, locali, care s-ar ocupa doar de examinarea plângerilor pe cazuri concrete (de ex.: Ombudsmanul pentru problemele militarilor sau ale consumatorilor).

În mai multe state este instituită funcția de Ombudsman în problemele ce țin de drepturile militarilor, ale copilului; în Rusia – ce țin de drepturile întreprinzătorilor, ale studenților; în Tallinn, capitala Estoniei, a fost instituită funcția de Ombudsman al municipiului ș.a.

Și în Republica Moldova, în anul 2014, a activat un „Ombudsman în psihiatrie”, care timp de 9 luni a primit 5,6 mii de plângeri de la 1,5 mii de persoane cu probleme psihice, în special internate în instituții specializate. Acesta singur examinează dosarele, le transmite terțelor persoane sau instituțiilor judiciare. Acest proiect-pilot, finanțat de PNUD, s-a încheiat, iar din septembrie 2014 a apărut un nou consultant național în instituțiile prihatrice (avocatul pacienților), care pe parcursul anului 2015 va efectua regulat vizite de lucru în toate spitalele psihiatrice și alte instituții de profil de tip internat [29].

Ar fi binevenită și crearea altor instituții de Ombudsmani pentru alte categorii de cetățeni. O problemă acută este felul cum sunt protejați consumatorii, de exemplu ai serviciilor comunale (electricitate, apă, gaz, telefon ș.a.). Numeroasele structuri statale și neguvernamentale nu fac față problemelor existente. Mai mult,

activitatea lor contribuie la fărădelegile existente. Un Avocat al consumatorilor ar verifica cum aceste agenții își onorează obligațiunile, ar face demersuri, înainta cereri în judecată, ar face propuneri și recomandări pentru a redresa situația.

De pe aceste poziții, cazurile când Avocatul Poporului nu poate primi cererile pentru examinare, trebuie să fie limitate, iar normele exprese formulate în mod dispozitiv, ca el în dependență de situație să aibă dreptul să le examineze. Nu credem că este justificată respingerea cererii de o persoană declarată incapabilă prin hotărâre judecătorească, și aceste persoane au dreptul la apărare, ea este în concordanță cu practica internațională.

Pentru aceasta se cer reglementări clare în Legea cu privire la Avocatul Poporului, să aibă dreptul la inițiativă legislativă. În activitatea practică, el trebuie să aibă competență să acopere golurile legislative în ce privește apărarea drepturilor omului, prin punerea în acțiune a dreptului, să aibă împuterniciri corespunzătoare, inclusiv discreționare, să ducă lucrul început la finalul necesar, în procesul de utilizare a legilor să aibă, în caz de necesitate, dreptul la o interpretare extinsă a normei juridice, dar și o arie discreționară extinsă, ca actul emis de el pe cazuri concrete, recomandările făcute să conducă la corectarea situației conforme principiilor legalității, echității, umanismului.

O astfel de activitate în stat se face simțită. Acoperirea ei de către Avocatul Poporului poate avea loc și prin utilizarea „dreptului discreționar”, pe care îl are și pe care trebuie să-l utilizeze pentru a atinge scopul, obiectivele instituției, dar și așteptările omului nedreptățit, ale societății în întregime.

O astfel de activitate va contura atât natura juridică a instituției Ombudsmanului, cât și locul și rolul ei în procesul de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, de protecție a drepturilor subiective ale persoanei.

### Referințe:

19. Muraru I., Constantinescu M. *Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență*. București: Lumina Lex, 2000, p.168-172.
20. Constantinescu M. *Geneza Constituției României*. București: Editura R.A., Monitorul Oficial, 1998, p.440.
21. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și a statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006, p.403.
22. Алексеев С.С. *Теория государства и права*. Москва, 1997, с.381-386.
23. Legea României privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului din 13.03.1997. În: *MO*, nr.553 din 22.06.2004.
24. *Constituția României Regie Autonomă*. București, 1991.
25. Morange Jean. *Droits de l'homme et libertés publique*. III-e ed. Presses universitaires de France, 1995, p.15.
26. Kelsen H. *Theorie pure de droit*. Paris: Dallas, 1962, p.411.
27. Legea RM cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) din 03.04.2014. În: *MO*, nr.110-114 din 09.05.2014.
28. Vidaicu D. *Instituția Avocatului Parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective*. Chișinău, 2012.
29. Surugiu V. *Ombudsman în psihiatrie*. NOI md, <http://www.noi.md/md/print/news-id/47328>.