

**SPORIREA EFICIENȚEI CENTRULUI PENTRU DREPTURILE
OMULUI DIN MOLDOVA**

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI

MAI 2007

Richard Carver și Alexey Korotaev

1. INTRODUCTION

Acest document reprezintă raportul privind constatările și recomandările parvenite din misiunea în Moldova condusă între 22 și 27 aprilie 2007. Misiunea a fost efectuată de către Richard Carver și Alexey Korotaev în cadrul proiectului PNUD „Evaluarea eficienței Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului”. Totodată, existența amendamentelor propuse la ambele Legea cu privire la Avocații Parlamentari și Constituție semnificativ a modificat accentul misiunii care sa axat mai mult pe aspectul important de reforme juridice potențiale și mai puțin sa concentrat pe evaluarea eficienței operaționale a Avocaților Parlamentari și a Centrului pentru Drepturile Omului.

Structura raportului este următoare: în primul rând acesta conturează aspectele principale în legătură cu reforma juridică și constituțională privind oficiul Avocaților Parlamentari. În al doilea rând acesta generalizează depistările principale care au fost determinate în legătură cu aspectele centrale ale activității CDOM, la fel ca și modul de funcționalitate și relațiile acestuia cu alte sectoare importante din societate. Apoi urmează un număr mic de recomandări, care au intenția de a fi concrete și apte de a fi implementate la costuri mici și cu suport minim din exterior. Aceste recomandări sunt legate doar de aspectele operaționale ale activității CDOM și nu de reforma legii și Constituției. În final patru anexe asigură materiale suplimentare cu privire la analiza datelor statistice, planificarea comunicării, elaborarea indicatorilor pentru măsurarea implementării planului strategic și integrarea funcției OPCAT a Mecanismului Național Preventiv în cadrul institutului de Ombudsmeni (Richard Carver va fi bucuros să ofere materiale suplimentare privind aceste și alte aspecte).

Dorim să exprimăm mulțumiri pentru cooperare și ajutor oferit de către Avocații Parlamentari și angajații Centrului pentru Drepturile Omului. Un raport de acest gen în mod inevitabil se axează la un anumit nivel și pe neajunsurile instituției, așadar este important ca noi să exprimăm aprecierea și admirația noastră față de lucrul pe care ei îndeplinesc deseori în circumstanțe dificile. În final, noi la fel trebuie să mulțumim stafful PNUDului cât din Chișinău atât și din Bratislava pentru organizarea unei misiuni fără probleme și bine organizate.

2. Legea și Constituția

NHRI (Institutul Național pentru Drepturile Omului) în Moldova cuprinde trei așa numiți Avocați Parlamentari și Centrul pentru Drepturile Omului care îndeplinește rolul secretariatului acestora.

2.1. Baza juridică (legală)

Institutul național Moldovenesc pentru drepturile omului a fost creat în conformitate cu Legea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Avocații Parlamentari (Nr. 1349, din 17.10.1997 și apoi modificată în 2000). Legea stipulează statutul Avocaților Parlamentari și procedurile privind numirea și desemnarea lor în funcție (Capitolul I) și responsabilitățile acestora (Capitolul II). Capitolul III a acestei Legi descrie procedurile privind organizarea și activitatea Centrului pentru Drepturile Omului. Suplimentar la această Lege în februarie 1998 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat decretul privind Regulamentul Centrului pentru

Drepturile Omului (sau Cartier), care reglementează structura CDOM, aspectele ce țin de angajații și finanțarea acestuia. În pofida faptului că Regulamentul dat a fost adoptat de către Parlament acesta este un act Legislativ cu un statut mai inferior decât Legea cu privire la Avocații Parlamentari și prevederile acestuia sunt considerate de către oficialii guvernamentali ca fiind mai puțin obligatorii pentru îndeplinire comparativ cu articolele legii propriu zise.

Noi am auzit câteva plângeri și comentarii critice a diferitor prevederi ale Legii cu privire la Avocații Parlamentari (vezi mai jos) dar una din criticele principale se referă la denumirea Avocaților Parlamentari și a Centrului pentru Drepturile Omului. Critica, care a fost exprimată cât de către angajații CDOM atât și din exterior, sugerează că aceste definiții sunt neclare și confuze, chiar și unele ce duc în eroare. Drept rezultat, o parte semnificativă din populația Moldovenească consideră că Avocații Parlamentari sunt niște avocați care reprezintă interesele parlamentului și membrilor acestuia. Pe când Centrul pentru Drepturile Omului deseori este perceput drept organizație non-guvernamentală deoarece deține o denumire tipică pentru un ONG.

După opinia noastră, în cadrul procesului de modificare a Constituției Naționale (vezi mai jos) și a Legii cu privire la Avocații Parlamentari, care este în curs de desfășurare la momentul actual, ar fi bine de a schimba denumirea cât Avocaților Parlamentari atât și a Centrului pentru Drepturile Omului. Una din variantele propuse, de exemplu, a fost de a schimba denumirea de Avocați Parlamentari în Avocații Poporului și CDOM ca oficiul Avocaților Poporului.

2.2. Structura CDOM

Structura NHRI Moldovenească este una neobișnuită deoarece Legea cu privire la Avocații Parlamentari introduce trei Avocați Parlamentari care dețin „drepturi și responsabilități egale.” (Art. 4). Legea nu stipulează nimic privind interacțiunea între Avocații Parlamentari și în mod esențial îi tratează ca trei „ombudsmani” independenți. Doar Regulamentul CDOM menționează că „La deciziile mutuală a Avocaților Parlamentari ei pot fi specializați pe diferite domenii în soluționarea plângerilor” (Item 16), dar nu există procedură pentru luarea unei astfel de decizie. Așadar, astfel de aranjament este drept „înțelegere între două” structuri strict determinate: un ombudsman sau un tip de organ colectiv (ex. Comisie) cu o ierarhie, proceduri și responsabilități clar definite.

După opinia noastră, astfel de aranjament este prea vag și – fără reguli procedurale suplimentare – este prea dezbinat. Acesta la fel nu asigură cu nici un fel de mecanisme pentru procedura de luare a deciziilor în mod colectiv și, prin urmare, previne CDOM de la atingerea unor poziții publice de comun acord. Aceasta ar putea fi unul din motivele de ce – conform unor interviuri conduse de noi – practic nu au fost făcute declarații publice de către CDOM privind aspectele importante și sensibile ce țin de drepturile omului.

Mai există un factor potențial diviziv care ar putea cauza conflict intern: chiar dacă Avocații Parlamentari se bucură de „drepturi și responsabilități egale” (Art. 4), în conformitate cu art. 36 a Legii „(1) Unul din Avocații Parlamentari trebuie să fie desemnat în funcție de Director al Centrului pentru Drepturile Omului de către Parlament. (2) Directorul Centrului pentru Drepturile Omului trebuie să gestioneze activitate de management general al Centrului, ... să determine responsabilitățile Avocaților

Parlamentari și altor membrii al Centrului, să supravegheze activitatea acestora". Regulamentul CDOM apoi numără o listă impresionantă de responsabilități administrative ale Directorului CDOM. În fond acesta înseamnă că unul din Avocații Parlamentari nu doar că este „mai egal” decât ceilalți doi, dar la fel el/ea are o încărcătură semnificativă de lucru administrativ suplimentar la obligațiile sale substantive.

Noi considerăm că ar trebuie să fie făcută o reconsiderare generală privind structura CDOM și a unui număr anumit de modificări în legătură cu funcționarea acestuia. Una din soluțiile posibile este instituirea unei poziții de director executiv al CDOM cu funcții pur administrative subordonat Avocaților Parlamentari. Bineînțeles, acesta implică elaborarea unor proceduri mai clare pentru interacțiunea și lucrul colectiv al Avocaților Parlamentari.

2.3. Procedura de numire în funcție a Avocaților Parlamentari

În conformitate cu legea „*Oricare cetățean al Republicii Moldova care a atins vârsta de 35 de ani, licențiat în drept și cu cunoștințe în domeniul protecției drepturilor și libertăților omului, și care se bucură de respect în societate poate fi desemnat ca Avocat Parlamentar*”. (Art. 3). Articolul 5 stipulează că:

- (1) Avocații Parlamentari pot fi numiți în funcție conform votului majoritar a deputaților aleși.*
- (2) Candidații la postul de Avocat Parlamentar trebuie să fie înaintați de către Președintele Republicii Moldova, de către cel puțin 20 de deputați ai Parlamentului și de către Guvern spre Parlament cu o lună înainte de expirarea mandatului Avocaților Parlamentari curenți.*
- (3) Comisia Parlamentară pentru Drepturile Omului și Minoritățile Naționale trebuie să prezinte Parlamentul cu referințe pentru fiecare candidat*

Chiar dacă această procedură pare a fi una standard, totuși a fost comunicat de câteva ONGuri și chiar de reprezentanți oficiali în timpul întrevederilor noastre, că în practică aproape că nu există transparență în procesul de selectarea candidaților și nu există concurență în perioada aprobării acestora de către Parlament. Deseori, există doar un singur set de candidați, care mai mult sau mai puțin sunt aprobați de Parlament în mod automat.

După părerea noastră, aceasta este o dovadă de lipsă de reguli clare ale procedurii. Ar fi foarte mult de dorit de a elabora niște proceduri mai transparente și cunoscute publicului larg pentru a asigura că: 1) la nominalizarea inițială a candidaților să participe în mod obligatoriu diferite grupe a societății civile cum ar fi sindicatele, ONG, etc., 2) există scrutinul public, a candidaților și 3) există selecție și aprobare competitivă a candidaților de către Parlament.

La fel există unele îndoieli privind necesitatea „unor studii superioare în domeniul dreptului” drept cerință obligatorie pentru *toți* candidații pentru oficiul Avocaților Parlamentari. Cunoștințe bune în drepturile omului și experiență de lucru în domeniul protecției drepturilor omului ar fi nu mai puțin importante decât studii juridice pentru un Avocat Parlamentar eficient (bineînțeles, cu condiția că candidatul chiar dacă nu este un jurist profesionist are cunoștințe bune în domeniul dreptului și funcționalității sistemului juridic).

2.4. Împuternicirile

Legea cu privire la Avocații Parlamentari le conferă un spectru larg de împuterniciri, inclusiv dreptul de a „*lua în considerare plângerile privind deciziile sau acțiunile (sau lipsa acestora) luate de către*

administrația publică centrală și locală, instituțiile, organizațiile, și întreprinderile indiferent de tipul de proprietate, asociațiile publice și oficialii de toate nivelele...” (Art. 15) și (Art.24):

- a) de a avea acces liber la vizita oricărui oficiu administrației publice centrale și locale, de a participa la întrunirile acestora, inclusiv ședințele organelor lor colegiale;*
- b) de a avea acces liber la vizita oricărei instituții, organizații, și întreprinderi indiferent de tipul de proprietate a acestora; asociații publice; unități militare; și penitenciare;*
- c) de a solicita și de a obține de la organele administrative publice centrale și locale și alte oficialități orice documente și materiale necesare pentru investigarea plângerilor;*
- d) de a obține explicații de la oficialități de la orice nivel privind aspectele ce țin de plângerile care solicită investigații;*

și “...dispun de dreptul de a apela la Curtea Constituțională pentru a obține răspuns privind constituționalitatea a oricăror legi, decizii Parlamentului, Decretelor Președintelui Republicii Moldova, deciziile și ordinele Guvernului, consistenței acestora cu principiile general acceptate privind drepturile omului și legii internaționale.”(Art. 31).

La fel există câteva prevederi destul de vag expuse care nu corespund standardele internaționale acceptate, cum ar fi:

“...Avocatul Parlamentar are dreptul de a:

- f) se întâlnească și de a discuta cu oricare deținut sau persoană arestată cu consimțământul și în prezența persoanei care conduce dosarul criminal (penal) sau investigația preliminară.” (Art. 24,f);*

sau:

“Avocații Parlamentari nu trebuie să ia în considerare plângeri referitor la Legile sau deciziile Parlamentului, Decretelor Președintelui Republicii Moldova, deciziile și ordinele Guvernului ...”(Art. 16).

Dar după cum cunoaștem, aceste prevederi deja sunt adresate în amendamentele propuse la lege care sunt pregătite pentru considerarea acestora în parlament. În timpul întrevederilor noastre cu angajații CDOM și alți actori câteva aspecte importante privind neajunsurile bazei legale pentru activitatea Avocaților Parlamentari și angajaților CDOM au fost menționate.

În primul rând, există întrebarea privind responsabilitățile oficialităților care ignoră recomandările Avocaților Parlamentari sau refuză să asigure informațiile necesare. Articolul 32 a legii stipulează:

„Interferarea în activitățile Avocaților Parlamentari cu intenția de a influența deciziile lor privind unele plângeri specifice, ignorarea intenționată a Avocaților Parlamentari de către oficialii de la diferite nivele, și împiedicarea activității lor în oricare altă modalitate trebuie să rezulte în obligație conform prevederilor legislației relevante.”

Totodată, acest articol nu specifică o pedeapsă anumită ci doar să referă la „legislație relevantă”. În practică, cum a fost comunicat, Avocații Parlamentari practic nu dispun de mijloace de impunere a recomandărilor sale sau să insiste pentru obținerea informației, etc.

Astfel, este absolut necesar de a administra modificări la această lege și alte legi relevante pentru a soluționa această problemă.

O altă problemă să referă la aspectul de delegarea autorităților Avocaților Parlamentari către asistenții lor. Nu există nici prevedere privind astfel de delegări în Legea privind Avocații Parlamentari. Există o prevedere doar în Regulamentul CDOM unde „*Avocații Parlamentari pot autoriza specialiști (titlul angajaților profesioniști în cadrul CDOM) de a întreprinde unele acțiuni legate de considerarea plângerilor*” (Item 18). Dar, mulți reprezentanți oficiali, în special din cadrul sistemului penitenciar, consideră această prevedere nevalabilă deoarece aceasta este inclusă doar în Regulamentul CDOM. Astfel, ar fi foarte util de a modifica legea întru a stipula prevederi specifice care ar permite delegarea autorității.

La fel există un aspect important privind inițiativa legislativă. Avocații Parlamentari nu dispun de dreptul de inițiativă legislativă ca atare însă Articolul 29 a Legii prevede

„În baza informației obținute privind încălcarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor și plângerile investigate Avocatul Parlamentar are dreptul de a:
a) se adresa către Parlament cu propuneri de îmbunătățirea legislației asigurând drepturile și libertățile omului;”

Însă în practică, cum ne sa comunicat de către angajații CDOM, această prevedere nu funcționează, deoarece nu există procedură parlamentară care prevede primirea propunerilor din partea CDOM.

2.5. Constituția

Avocații Parlamentari și CDOM, sau oricare alt gen de Ombudsman sau instituție națională pentru drepturile omului nu sunt menționați în Constituția Moldovei. Nu poate fi susținut că NHRI în mod definitiv trebuie să fie stabilit prin Constituția națională. Principiul de la Paris ((Principiile legate de statutul și funcționalitatea instituțiilor naționale pentru protecția drepturilor omului) stipulează doar:

2. Instituția națională trebuie să fie înzestrată cu un mandat cât mai larg posibil, care trebuie să fie clar explicată în text constituțional sau legislativ specificând compoziția acestei și sfera de competență.

Există aranjamente diverse în diferite țări însă experiența recentă demonstrează că baza constituțională este foarte importantă pentru instituțiile noi create fără rădăcini istorice și social-culturale puternice și în special în țările care trec prin perioada de tranziție în dezvoltarea sa. Astfel de bază constituțională ridică ambele nivelul de legitimitate și statutul instituției și asigură existența acestei pe perioadă lungă. La cei mai apropiați și mari vecini ai Moldovei care la fel trec prin perioada de tranziție – Rusia și Ucraina – NHRI sunt fortificate în Constituție.

Problema ne includerii CDOM/Avocaților Parlamentari în Constituția Moldovei a fost adresată de mai multe ori în timpul întrevederilor noastre cât cu angajații CDOM atât și de alți actori. După cum cunoaștem acest aspect este discutat acum în cadrul Comisiei Naționale / Grupului de Lucru privind Amendamentele Constituționale și conform opiniei unui

membru acestei Comisii (Dl. Eugen Rusu, Procuror, Șef de Departament pentru Minori și Drepturile Omului din cadrul Procuraturii Generale) este mult probabil că acest amendament va fi aprobat destul de curând.

După părerea noastră, administrarea modificărilor Constituției Moldovei cu includerea NHDI ar fi foarte recomandabil și favorabil pentru dezvoltarea viitoare a CDOM.

3. STĂPÂNIREA PLÂNGERILOR

Legea cu privire la Avocații Parlamentari atrage atenție considerabilă privind funcțiile și modalitățile utilizate de către Centrul pentru Drepturile Omului în vederea stăpânirii plângerilor sau petițiilor parvenite din partea publicului. În conformitate cu prioritatea oferită acestui rol prin această lege, Avocații Parlamentari și CDOM devotă o parte majoră din eforturile sale pentru primirea și procesarea a astfel de plângeri.

În perioada anului 2006 Avocații Parlamentari au primit 1913 de petiții cu plângeri prin poștă. Pentru anul 2005, numărul total a constituit 1271 de plângeri în Chișinău, majoritatea din care se referă la aspectele ce țin de securitatea și demnitatea personală, dreptul la muncă, acces liber la justiție și dreptul pentru asistență socială și protecție. Numărul cel mai mare de petiții a venit din partea prizonierilor (658 sau mai mult de jumătate din numărul total). Alte 151 de petiții au fost adresate către cele trei birouri-filiale ale Centrului pentru Drepturile Omului.

În ultimii patru ani a fost observată o creștere treptată de la an la an a numărului de petiții primite, de la 1215 în anul 2003, cu cel mai mare salt între anii 2005 și 2006. Suplimentar, aproximativ 1500 de plângeri sunt primite anual de către Avocații Parlamentari în timpul întrevederilor personale cu petiționarii la orele lor de primire (de la 1422 în 2003 la 1715 în 2006). Angajații susțin că numărul crescător de petiții primite este rezultatul ce demonstrează succesul instituției, însă această concluzie nu poate fi re-confirmată fără probe suplimentare care nu pare să existe. (Ar trebui să existe niște date cantitative care ar indica motivul pentru care petiționarii sau adresat la instituția dată). Oricare n-ar fi explicația pentru numărul crescător, se vede clar că procesul de stăpânire a plângerilor de către instituție se confruntă cu o necesitate considerabilă.

Totodată, categorisirea plângerilor angajată de către CDOM nu tot timpul prezintă natura acestora foarte clar. Categoriile cum ar fi „dreptul pentru îngrijirea medicală” sau „dreptul la cetățenie” sunt destul de clare de la sine, dar altele nu sunt. Cel mai important, „securitatea și demnitatea personală”, cea mai extensivă categorie în fiecare an, nu este o denumire informativă, poată să includă aspectele de la tortură până la niște aspecte relativ minore. Chiar dacă rapoartele anuale au inclus discuții utile privind aspectele de tortură în locurile de detenție și motivele de ce acestea au avut loc, o descriere mai detaliată și amplă a plângerilor ar asigura o imagine mai clară.

La fel, statisticile curente ale plângerilor nu fac distincție între cele plângeri care au fost transmise către alte organe de stat pentru considerare și plângerile care au fost procesate substanțial de către angajații CDOM.

Noi nu am avut întrevederi personale cu nici unul din petiționari, și nici nu există informație valabilă pe urma cercetărilor care ar indica nivelul de satisfacție a clienților. Totodată, impresiile noastre au fost că CDOM prelucrează plângerile rapid și eficient. Una din recomandările noastre este sugerarea creării unui mecanism în cadrul CDOM pentru evaluarea procesului de stăpânire plângerilor. Dar, chiar și în lipsa unui astfel de mecanism, acest domeniu de activitate a instituției poate să fie considerat ca unul de succes.

Se pare că totuși există unele mici îmbunătățiri practice care ar putea face procesul de stăpânire plângerilor mai eficient. De exemplu, la moment nu există o formă standard pentru plângeri. După părerea noastră acest fapt reprezintă o parte slabă din mai multe motive. O formă standard ar permite efectuarea unei comparații de date care provin din diferite plângeri, deoarece aceasta ar putea fi proiectată pentru a cuprinde toată informația necesară în cadrul unui format care cu ușurință ar putea fi transferat în baza de date. (La fel, cum este indicat mai sus, categoriile pot fi codificate conform unei modalități mai utile și mai informative de cât este la momentul actual). În al doilea rând, aceasta ar permite o completare mai ușoară a formularului de către un angajat din numele unui petiționar cu mai puțină carte.

Chiar dacă la nivel general stăpânirea plângerilor pare a fi eficientă, este mai puțin clar cum se conformează organele împotriva cărora au fost depuse plângerile cu recomandările înaintate de către Avocații Parlamentari. Am fost destul de îngrijorați când am aflat că se pare că există o lipsă recentă de claritate în aplicarea acestei prevederi a legii cu privire la Avocații Parlamentari care reprezintă o ofensă pentru oficialități de a nu reacționa la recomandările parvenite de la această instituție. (Articolele 27 și 32). Legea cu privire la Avocații Parlamentari stipulează că aceasta substituie Legea cu privire la Petiții. Inșă, când aceasta a fost testată în curtea de justiție, noi am fost informați că în cele din urmă justiția a determinat că Avocații Parlamentari nu s-au bucurat de această putere. Aceasta reprezintă, după opinia noastră, un aspect ce trebuie soluționat în mod urgent.

La fel este foarte important ca CDOM să poată să mențină o capacitate de a monitoriza îndeplinirea recomandărilor. Noi realizăm că acest aspect ar putea solicita resurse considerabile ale instituției, înșă monitorizarea îndeplinirii trebuie să fie văzută ca parte integră a procesului de rezolvarea plângerilor.

4. VIZITE LA PENITENCIARE ȘI ALTE LOCURI DE DETENȚIE

Programul vizitelor instituțiilor penitenciare și altor locuri de detenție preventivă este o altă prioritate majora a Avocaților Parlamentari.

La fel ca și în cazul cu plângerile, noi nu am avut posibilitatea de a conduce interviuri cu clienții principali ale instituției – adică. Cei care se află în locurile de detenție preventivă sau cei care ispășesc condamnarea. Noi am avut întrevederi cu oficialii responsabili pentru ambele structuri: penitenciare și locuri pentru detenție preventivă.

Noi am marcat că în practică pare a fi imposibil ca Avocații Parlamentari să transmită puterea sa de vizită către oricare jurist angajat în cadrul CDOM. (Acest aspect a fost constatat de către juriștii îngrijorați și confirmat de către Departamentul Instituțiilor

Penitenciare) A existat practica când Avocatul Parlamentar scria procură pe numele angajatului CDOM cu împuternicirea acestuia pentru a vizita închisoarea. Această practică a funcționat până o lună înainte a misiunii noastre când unui din juriștii angajați în cadrul Centrului ia fost refuzat accesul în centrul pentru deținere preventivă. Aceasta reprezintă o problemă considerabilă, luând în considerare constrângerile de resurse sub care operează această instituție. Noi am considerat ca o prioritate unde legea trebuie să stipuleze că autoritatea de a vizita instituțiile penitenciare și locurile pentru deținere preventivă să fie acordată tuturor profesioniștilor din cadrul CDOM prin delegarea de către Avocatul Parlamentar

Efectul acestui refuz recent de a permite angajaților CDOM accesul în locurile de detenție fără supraveghere este că programul de vizită este efectuat în mod exclusiv doar de către Avocații Parlamentari. În cadrul limitărilor care sunt impuse, impresia noastră a fost că acest program este unul extensiv și efectiv. Totodată, din nou, trebuie să calificăm această observație prin notificare că noi nu am avut posibilitate de a vizita personal locurile de detenție sau de a obține părerea deținătorilor. Concluziile noastre pot fi bazate doar pe rezultatele interviuării Avocaților Parlamentari și angajaților CDOM, la fel ca și angajaților departamentelor responsabili pentru locurile de detenție. Cel puțin a fost posibil de a ne asigura că programul vizitelor a fost condus fără piedici din partea autorităților relevante.

Totodată, noi am auzit și unele critici privind aspectele programului de vizite. Un reprezentant a unei ONG a fost destul de critic privind eșecul Avocaților Parlamentari de a interveni la un incident care a avut loc în penitenciarul din Cricova în anul 2004, când autoritățile penitenciarului au utilizat gloanțe dumdum (glonte cu centru deviat) în timpul represiunii unei revolte în închisoare. Alții susțin că în pofida programului extensiv de vizite au fost făcute puține rapoarte publice privind rezultatele vizitelor.

Noi am marcat că chiar dacă multe rezultate totuși au fost publicate (de exemplu prin intermediul site-ului web al CDOM) acestea nu au fost pe larg disponibile după cum ar fi fost de dorit. Fără îndoială există o impresie – precisă sau nu – că raportarea publică a Avocaților Parlamentari privind condițiile penitenciarilor este insuficientă.

Relația între funcțiile Avocaților Parlamentari în cadrul sectorului penitenciar și cele ale Comisiei pentru Plângeri și Petiții, creată recent în conformitate cu noul Cod de Administrarea Pedepsei, este ceva neclară. Se pare că există o duplicare a funcțiilor. Nu este de mirare că petiționarii în cauză vor trimite petiții tuturor organelor disponibile, inclusiv Avocaților Parlamentari și Comisiei pentru Plângeri și Petiții. Impresiile noastre sunt că Comisia pentru Plângeri și Petiții lucrează destul de eficient în pofida lipsei de resurse. Noi vom recomanda ca Avocații Parlamentari și Comisia pentru Plângeri și Petiții să semneze un memorandum de înțelegere (MOU) intru maximizarea eficienței în cooperarea lor și minimizarea duplicării eforturilor. Acest MOU ar putea include un protocol privind stăpânirea plângerilor la fel ca și o înțelegere privind schimb de informații.

5. INFORMAREA ȘI EDUCAREA PUBLICĂ

Responsabilitatea Avocaților Parlamentari de a conduce „educare/informare publică privind protecția drepturilor și libertăților constituționale” este stipulată prin Articolul 33 a Legii care

conduce această instituție. Aceasta prevede pregătirea și diseminarea materialelor informaționale, inclusiv cooperarea cu organizațiile non-guvernamentale și mass media.

Unitatea responsabilă pentru acest domeniu de activitate în cadrul CDOM este înzestrată cu personal insuficient. Cu tot respectul față de cei trei profesioniști din cadrul acestei unități, este puțin probabil ca ei să poată face un impact public semnificativ. Totodată, materialele prezentate nouă pe parcursul misiunii noastre au fost profesionale și bine pregătite. Linia fierbinte recent instalată la fel pare să reprezinte un avantaj în acest domeniu. Aparent, totodată, se pare că instituția se simte limitată de rolul prevăzut pentru ea în lege.

Noi nu am reușit să întreprindem o sesizare serioasă a percepției publice privind CDOM/Avocații Parlamentari, dar în timpul interviurilor noastre noi am reușit să obținem niște informații anecdotice. De exemplu, sa spus că doar 10 procente din numărul total de oficiali înscriși la cursul de apărare juridică a drepturilor omului în Academia Administrației Publice aveau cunoștințe de existența Avocaților Parlamentari. Și doar 5 procente au putu să explice cu ce să ocupe.

Lansarea paginii web a CDOM pare a fi considerată drept una de succes, cu aproximativ 6004 adresări în primul an, totuși noi am fi dorit să vedem o descriere mai detaliată a utilizării (pagină de unde sa făcut referință, originea națională a solicitantului, paginile vizitate, etc.). Astfel de informație nu a fost disponibilă – recomandările noastre ar fi de a face investiții mici de timp necesar pentru a genera astfel de statistică de utilizare a paginii.

Chiar dacă este indiscutabil de util pentru CDOM de a dispune de o pagină web – de exemplu ca o sursă pentru mass media – noi totuși nu suntem convinși de utilitatea acesteia ca instrument de informare a publicului general. În conformitate cu datele din cadrul Uniunii Internaționale ale Telecomunicațiilor, Moldova a avut doar 406,000 de utilizatori de Internet în 2006, doar 10.6% din numărul total al populației.¹

O sursă mult mai importantă de a atinge numărul mai mare a populației este prin intermediul mass mediei. Profilul public jos al instituției este în parte rezultatul interesului scăzut din partea mediei. Angajații CDOM aparent atribui acest aspect către lipsă de interes din partea mediei non-guvernamentale (privată). Totodată, unul din ziaristi a prezentat o altă perspectivă:

„Oamenii cred că Avocații Parlamentari lucrează pentru Parlament și nu pentru cetățeni. De fapt, după 10 ani de existența lor majoritatea oamenilor nici măcar nu cunosc că astfel de instituție există. Ei ar trebui să organizeze niște campanii promoționale. Eu cred că acest lucru ar putea fi făcut chiar și fără a cheltui bani. Ei nici măcar nu au organizat conferințe de presă. Se creează impresia că ei lucrează sub acoperire. E de parcă ei încearcă să se facă invizibili.”

Un alt jurnalist a menționat că a încercat să obțină informație de la CDOM pentru un articol pe care urma să scrie, însă a durat mult timp până ce informația a fost obținută, și până la urmă nu era informația solicitată inițial. În general, noi am avut impresia, că ambele părți –

¹ <http://www.internetworldstats.com/euro/md.htm>

CDOM/Avocații Parlamentari și jurnaliștii – sunt destul de pasivi în ceea ce privește interacțiunea lor. Însă CDOM în mod sigur au nevoie de a angaja jurnaliștii în ceea ce ține popularizarea activității sale și astfel trebuie să fie mult mai pro-activi.

Unii din cei intervievați au atribuit profilul public jos al instituției aversiunii datorajilor prezenți și celor din trecut de a risca înfruntarea mâniei instituției politice. Noi nu aprobăm astfel de judecare, însă faptul că această viziune este susținută de către liderii opinia cărora este respectată în societate este extrem de dăunător pentru credibilitatea – și evident pentru eficacitatea – instituției.

Nu are importanță dacă astfel de comentarii sunt corecte și precise – bineînțeles că nu sunt. Însă percepția Avocaților Parlamentari și CDOM ca instituției care nu are interesul de a-și promova îngrijorările sale în mod public este una foarte serioasă, larg răspândită și dăunătoare.

În recomandările noastre noi sugerăm elaborarea unui plan de comunicare în cadrul unui plan strategic general pentru întreaga instituție. Noi nu am simțit că CDOM este clar privind mesajele pe care le comunică, către ce audiență, și cum de fapt o face. Chiar dacă noi înțelegem foarte bine și apreciem constrângerile de resurse cu care se confruntă instituția în timpul operațiunii sale, totuși simțim că în acest domeniu pot fi făcute mult mai multe lucruri. Niște pași simple ar putea include consultații cu media pentru a determina care sunt necesitățile lor de informație – se pare că la momentul actual ei sunt oferți cu prea multe tratate juridice lungi, care sunt demne unei disertații pe care ei nu vor publica, în loc să obțină informații scurte și interesante din punct de vedere de știri. Asigurarea disponibilității Avocaților Parlamentari permanente pentru reacție rapidă la solicitările mediei ar fi un alt pas simplu întreprins care în mod instantaneu ar asigura o acoperire largă de către mass media. Niște brifinguri de presă la timpul potrivit – de exemplu, cu ocazia prezentării raportului anual către Parlament – ar un alt pas simplu și practic gratis.

Noi am solicitat o descriere detaliată a datelor statistice privind utilizarea recentă a liniei fierbinte instalate. Din păcate noi am obținut doar niște date agregate trimestriale. Această informație foarte clar demonstrează că utilizarea acestei facilități este în creștere treptată (de la 1410 apeluri pe parcursul anului 2005, la 1652 în 2006). Au existat schimbări semnificative în numărul de apeluri în fiecare trimestru pe care noi nu am putut să interpretăm. Însă noi am putut să analizăm natura sau rezultatele acestor apeluri. A fost comunicat că majoritatea apelurilor pe linia fierbinte din anul curent au fost făcute din afara Chișinăului în comparație cu majoritatea apelurilor făcute din capitală anul trecut. Se pare că, chiar dacă există filiale, petiționarii consideră că plângerile lor vor fi tratate mai adecvat de către cartierul general din capitală.

Noi am marcat că linia fierbinte este considerată intern ca parte componentă a strategiei instituției privind informarea publicului, și nu ca parte componentă a mecanismului de depunerea plângerilor. Nouă ne sa părut acest fapt destul de straniu însă dezvăluitor. Scopul principal al liniei fierbinte, după părerea noastră, ar fi oferirea consultanței privind soluționarea problemelor individuale. Chiar dacă aceasta nu se referă clar la mecanismul depunerii plângerilor, aceasta la fel nu se referă la instruirea și informarea publicului. Această opinie nu este doar o eschivare de la răspuns, deoarece noi considerăm că aceasta ar putea crea standarde greșite pentru evaluarea liniei fierbinte. Întrebarea critică este dacă aceasta

asigură servicii de calitate bună care permit interlocutorilor să soluționeze problemele lor în mod satisfăcător, și nu doar îmbunătățește semnificativ înțelegerea publică privind aspectele ce țin de drepturile omului (ceea ce noi considerăm mai puțin probabil). Noi sugerăm că ar fi nevoie de instituirea unui proces de evaluare care ar permite considerarea eficacității și impactului liniei fierbinte (vezi recomandările mai jos).

CDOM nu depune efort de a întreprinde activități de instruire datorită lipsei de resurse. Totodată, Avocații Parlamentari participă la seminare de instruire și alte activități organizate de organizațiile non-guvernamentale. Noi suntem absolut convinși că Avocații Parlamentari și CDOM ar trebui să fie mai pro-activi în inițierea activităților de acest gen în comun cu ONG (vezi mai jos). Pentru noi a fost destul de clar că există un potențial masiv pentru activitate de instruire, în special pentru angajații instituțiilor penitenciare și alte locuri de detenție.

6. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ ȘI REVIZUIREA LEGISLAȚIEI

Revizuirea legislației este funcția principală a Avocaților Parlamentari / CDOM cum și ar fi normal pentru oricare instituție pentru drepturile omului. Revizuirea legislației merge îndeaproape cu puterea de a se adresa la Curtea Constituțională. În perioada anilor 1999 și 2006 Avocații Parlamentari au depus 51 de scrisori la Curtea Constituțională. La momentul de față Curtea a emis hotărâre privind 20 de cazuri din acestea, nouă din care fiind în favoarea deplină a Avocaților Parlamentari și parțial în favoarea Avocaților Parlamentari în trei cazuri.

Utilizarea puterii de a se adresa la Curtea Constituțională a fost în general considerată – nu și de curtea respectivă – drept cel mai mare succes a Avocaților Parlamentari. Totodată, în prezent Avocații Parlamentari conduc doar revizuirii ale legislației propuse. Se pare că o altă funcție importantă la fel ar putea fi revizuirea legislației existente întru determinarea corespunderii acesteia cu standardele drepturilor omului. Acest lucru pare să fie clar prevăzut de Articolele 29 și 31 din Legea cu privire la Avocații Parlamentari.

Revizuirile sau auditul legislației existente ar putea fi planificate întru încadrarea cu prioritățile generale ale instituției. Prin urmare, de exemplu, dacă prevenirea torturii este văzută drept prioritate principală a CDOM – ceea ce pare posibil datorită creării Mecanismului Național de Prevenire – o revizuire a întregii legislații trebuie să fie condusă întru asigurarea conformității acesteia cu standardele internaționale care sunt legate de aspectul prevenirii torturii.

7. ADOPTAREA UNEI ABORDĂRI SISTEMATICE PRIVIND ASPECTELE DREPTURILOR OMULUI

Cele mai eficiente instituții privind drepturile omului tind a fi cele care abordează aspectele ce țin de drepturile omului cât sistematic atât și sistemic. Aceasta semnifică că problemele drepturilor omului sunt vizualizate în întregime ca aspecte ce afectează întreagă comunitate, și nu doar fiind adresate prin impactul său pe un petiționar individual. Importanța acestei abordări este recunoscută în cadrul Legii cu privire la Avocații Parlamentari (Articol 21).

Concluziile noastre fiind că, indiferent de motiv, CDOM a eșuat în mare parte să adreseze aspectele ce țin de drepturile omului în mod sistematic. Cu excepția programei vizitelor locurilor de detenție, activitățile CDOM sunt de natură exclusiv de răspuns. Unul din activiștii ONG pe drepturile omului a făcut următoare observare:

„CDOM este ca un oficiu poștal. Ei primesc poșta și o transferă către instituțiile relevante.”

Altul a remarcat:

„Cel mai important aspect este faptul că oamenii nu cunosc rolul său. Ei pur și simplu lucrează cu petițiile.”

Chiar și angajații CDOM, când au fost solicitați să identifice părțile slabe ale instituției sale, au constatat:

„Ombudsmanii nu efectuează monitorizarea asupra unor categorii specifice de drepturi, instituții, etc.”

Importanța abordării pro-active la fel a fost menționată chiar și de Avocații Parlamentari în raportul lor din 2005:

„Metodele de influență psihologică sunt de obicei aplicate asupra unei persoane, prin înfricoșare de a depune petiții. Datorită situației persoanelor care se află în custodie ei nu dispun de posibilitate de a se adresa la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova sau la alte instituții descriind cazurile de tratament inadecvat a procurorilor penal. Această posibilitate apare mai târziu după ce evenimentul a avut loc și lucrurile invocate de petiționar nu pot fi dovedite.”

Aceasta în mod special este explicația de ce abordarea bazată exclusiv pe plângeri nu este adecvată. Unele tipuri de probleme ce țin de drepturile omului sunt mai puțin probabile de a fi subiect de plângeri, pe când și o categorie specifică este puțin probabil să depună plângeri. Este puțin probabil că petiționarii la instituțiile naționale pentru drepturile omului în general sunt reprezentanții grupelor sociale vulnerabile și evident este puțin probabil că ei au suferit încălcarea drepturilor omului de tip care depinde de discreție (tortura fiind exemplu primar). De aceea este atât de important ca instituțiile naționale pentru drepturile omului să stabilească prioritățile sale pentru monitorizare și investigare, utilizând datele generate în urma procesului de depunere a plângerilor, însă să nu depindă în întregime de acestea.

Elementele abordării sistematice a aspectelor ce țin de drepturile omului ar include următoarele:

- Identificare aspectelor drepturilor omului prioritare, fie că în urma analizei plângerilor sau din monitorizarea situației privind drepturile omului.
- Alocarea resurselor pentru a face față aspectelor prioritare (inclusiv atragerea fondurilor unde este necesar).
- Inițierea monitorizării aspectelor prioritare.

- Conducerea unor campanii publice informaționale (de exemplu prin intermediul mass mediei) privind aceste aspecte.
- Revizuirea legilor legate de aceste aspecte.
- Instruirea oficialităților privind capacitățile necesare pentru a proteja drepturile omului în domeniile prioritare identificate.

8. EXTINDEREA MANDATULUI AVOCAȚILOR PARLAMENTARI

Ratificarea Protocolului Opțional la Convenția Împotriva Torturii de către Moldova a ridicat întrebarea creării unui Mecanism Național Preventiv. Mișcări similare sunt în progres pentru stabilirea unui Ombudsman cu privire la protecția drepturilor copiilor, pe timp ce după înțelegerea noastră la moment se elaborează proiectul de lege anti-discriminatori care la fel ar solicita crearea unui tip de mecanism de executare. În fiecare din aceste instanțe există o presiune puternică că mecanismul nou trebuie să fie localizat în cadrul unei structuri existente a Centrului pentru Drepturile Omului.

Noi avem o mare simpatie față de atitudinea Avocaților Parlamentari privind aceste propuneri care este destul de ezitantă privind asumarea acestor responsabilități suplimentare. Dilema este creată de faptul că toate trei funcții propuse, în măsură mai mare sau mai mică, vor cădea în mod natural sub mandatul a unei instituții naționale pentru drepturile omului existente.

Din trei funcții adiționale propuse, una poate ușor fi separată și condusă ca o instituție separată, ea este ombudsmanul copiilor, care mult probabil ar avea multe aspecte din activitatea sa încadrate în domeniul ce ține de bunăstarea socială și mai puțin de aspectul drepturilor.

În cazul Mecanismului Național Preventiv OPCAT, care este o altă propunere deja în mod definitiv pusă pe masa de discuții, relația strânsă cu activitatea curentă a CDOM / Avocaților Parlamentari în ceea ce ține de vizitele la locurile de detenție este absolut aparentă. În situația când resursele sunt limitate bineînțeles nu are nici un sens crearea unui nou mecanism complet separat de la funcțiile existente care, după cum noi am observat, sunt pe deplin îndeplinite. Totodată, noi suntem absolut convingși că Mecanismul Național Preventiv trebuie să încorporeze implicarea societății civile, cel puțin în selectarea acestuia și de dorit în funcționalitatea lui.

La fel este important de menționat că una din funcțiile Mecanismului Național Preventiv este de a monitoriza performanța guvernului în domeniul *politicii* – ceea ce nu este doar lege sau administrare. Aceasta, la momentul actual, nu este funcția Avocaților Parlamentari. Ar fi esențial dacă experiența și competența în domeniul politicii ar fi încorporată în oricare Mecanism Național Preventiv (vezi Anexa 4).

Îndrumarul pentru crearea Mecanismului Național Preventiv produs de către Asociația pentru Prevenirea Torturii preia în special această abordare și noi îndemnăm ca aceste recomandări să fie urmărite:

- Statele pot alege fie că să desemneze un mecanism existent sau să creeze un mecanism absolut nou. Nici unul din modele nu este în mod universal mai bun decât altul.
- Societatea civilă trebuie să fie inclusă în procesul de decizie privind utilizarea celui existent sau crearea unui mecanism nou.
- Înaintea desemnării instituției existente, guvernul și societatea civilă trebuie să revadă atent și exhaustiv mandatul acesteia, jurisdicția, independența, împuternicirile și garanțiile, să asigure că aceasta pe deplin corespunde cu cerințele OPCAT, să administreze orice amendamente legislative necesare și să asigure orice creștere solicitată de resurse.²

Noi putem conclud că fără îndoială Avocații Parlamentari trebuie să joace un rol anumit în Mecanismul Național Preventiv. Având în vedere esențialitatea prevenirii torturii și investigării activității curente ale instituției, ar fi pervers de a crea un mecanism nou și absolut separat. Totodată, noi considerăm că decizia de a împuternici Avocații Parlamentari / CDOM cu un astfel de rol ar trebui să fie luată cu două clauze:

- Organizațiile societății civile, inclusiv ONG pentru drepturile omului, trebuie să fie împuternicite cu un rol formal în cadrul guvernării și activității Mecanismului Național Preventiv.
- Un Avocat Parlamentar adițional trebuie să fie desemnat cu responsabilități specifice în acest domeniu de activitate și cu fonduri suplimentare adecvate.

9. RELAȚIILE CU ONG

Recomandările Asociației Prevenirii Torturii (API) privind rolul societății civile în Mecanismul Național Preventiv OPCAT trebuie, după părerea noastră, luate în considerare într-o aplicare mai generală în rolul și funcționarea institutului național pentru drepturile omului. O astfel de abordare corespunde strict cu Principiile de la Paris (Principiile legate de statutul și funcționarea instituțiilor naționale pentru protecția și promovarea drepturilor omului). Acestea vorbesc despre (Principiul B1)

„garanții necesare într-o asigurare reprezentanții pluraliste a forțelor sociale (a societății civile) implicate în protecția și promovarea drepturilor omului...”

Principiile de la Paris apoi continuă cu enumerarea organelor relevante în societatea civilă, inclusiv organizații non-guvernamentale, sindicate, juriști (avocați), doctori, și profesori.

Această discuție este specifică în legătură cu procesul de desemnare (unde, întâmplător, nu există o implicare a societății civile în Moldova). Principiile de la Paris (Principiul C7) urmează să „se refere la rolul fundamental care este jucat de organizațiile non-guvernamentale” și solicită ca instituțiile naționale pentru drepturile omului să elaboreze o relație de cooperare cu astfel de organizații.

² Asociația pentru Prevenire a Torturii, *Stabilirea și desemnarea Mecanismului Național Preventiv*, Geneva, 2006, p. 88.

Noi am fost informați că Avocații Parlamentari întrețin consultații cu organizațiile non-guvernamentale (descrie ca fiind regulate de către CDOM și ca fiind ne-frecvente de către ONG). Plângerile ONG au fost legate de faptul că astfel de întruniri au loc doar pentru discutarea unor întrebări specifice din agendă (cum ar fi întruniri comune sau evenimente de instruire (training)). În mod general, însă nu unanim, activiștii ONG au exprimat sentimentul că astfel de consultații ar trebui să se întâmple în mod regulat. Un reprezentant a organizației care se bucură de o colaborare continuă cu CDOM consideră că consiliul consultativ între CDOM și ONG este inutil deoarece acesta ar fi birocratic și ar utiliza resurse inutile. Un alt reprezentant a ONG sa exprimat în favoarea existenței unui oarecare tip de consultanță permanentă. Cum sa exprimat unul din reprezentanții ONG „Noi suntem gata să cooperăm cu ei atât timp cât ei sunt gata să audă și lucruri proaste”. Noi pe deplin sprijinim acest sentiment.

Impresiile noastre fiind, că chiar dacă acum există o cooperare productivă între CDOM și ONG, aceasta mai are loc pentru îmbunătățire. Noi am remarcat că situația diferă considerabil de la alte țări unde, de obicei, institutul național pentru drepturile omului apare să ocupe un loc privilegiat, în special în relațiile cu furnizorii de fonduri. Paradoxul Moldovei este că în general ONG apar să aibă o situație mai bună privind fondurile decât Centrul pentru Drepturile Omului și, revers la situația obișnuită, este în interesul financiar al CDOM să caute posibilități de parteneriat cu ONG.

Astfel de parteneriat cu ONG cu experiență în formă de proiecte comune și aplicații pentru granturi în comun la fel ar putea ajuta angajații CDOM de a elabora capacitățile propriie de atragerea fondurilor și colaborarea cu donatorii.

10. PLANIFICAREA

Avocații Parlamentari au comunicat că ei analizează plângerile care au fost primite pe parcursul anului precedent pentru identificarea temelor importante care prin urmare trebuie să fie prioritare pe viitor. Noi suntem de acord cu astfel de observare deoarece nu se pune întrebarea că aceasta este sursa principală de date pentru a fi utilizate în planificarea viitoare. Din păcate, totodată, nu este clar cum anume astfel de date influențează prioritățile viitoare la moment.

Chiar dacă procesul de planificare în mod sigur există, caracterul reactiv al instituției, cum a fost descris mai sus, sugerează că acesta nu este condus de prioritățile instituției. Noi suntem foarte înțelegători privind constrângerea resurselor și dificultățile care sunt create de acestea în procesul de planificare a activității institutului. Totodată noi considerăm că este esențial pentru conducerea de vârf al instituției de a implica angajații și partenerii principali în procesul de stabilirea priorităților pentru activitatea sa pe o perioadă substanțială de timp (câțiva ani). Noi recomandăm ca să fie acordată asistență pentru Avocații Parlamentari întru gestionarea procesului de planificare. Scopul ar fi împătrit:

- De a inversa cultura reactivă prezentă prin stabilirea activității instituției în mod pro-activ.
- De a implica organele societății civile în stabilirea priorităților pentru instituție.

- De a stabili procesul de atragerea fondurilor în conformitate cu aceste priorități.
- De a spori profilul public al instituției.

11. RESURSE ȘI FONDURI

Avocații Parlamentari au fost destul de deschiși în prezentarea naturii constrângerilor de resurse care limitează activitatea CDOM. A fost aparent faptul că trecerea de la finanțarea din fondul donatorilor (PNUD și guvernul Danez) la finanțarea din contul bugetului național a avut un impact major asupra eficacității instituției. Impactul a fost simțit nu doar în cele mai evidente sfere – insuficiență de personal datorită salariilor joase și lipsă de fonduri pentru implementarea programelor. La fel a fost o pierdere de memorie instituțională din motivul unei rotații de personal crescute.

CDOM dispune de un număr total de 36 de persoane, dar un număr de posturi disponibile sunt vacante. În total sunt 12 profesioniști, șapte din care sunt în Chișinău și restul în filiale.

Angajații sunt pe aceeași scară de salarizare ca și alți funcționari publici și sunt considerați ca parte componentă a funcționarilor publici. Totodată, noi am fost asigurați că lucrul în cadrul CDOM nu este văzut ca parte componentă a unei structuri de creștere în carieră în cadrul serviciului public și că angajații nu se angajează la alt serviciu în cadrul structurii administrației publice după ce pleacă de la instituție.

A fost comunicat că mulți oameni au dorit să activeze în cadrul instituției – inclusiv judecători, procurori și avocați (juriști) – dar ei nu au putut din motivul nivelului inadecvat de salarizare. Instituția a avut probleme similare în atragerea altor forme de experiență – de exemplu din domeniul medicinei sau asistenței sociale.

Creșterea necesară a nivelului de salarizare poate fi îndeplinită doar prin votul Parlamentului. Totodată, în perceperea noastră, nu există nimic ce ar putea preveni CDOM de la atragerea fondurilor proprii întru îndeplinirea programului său de activitate. (din câte cunoaștem noi fondurile sunt deja primite de la OSCE și PNUD). Bineînțeles este foarte important ca majoritatea fondurilor să fie de proveniență bugetului de stat din două motive. În primul rând, CDOM este institutul *național* pentru drepturile omului și simbolic este foarte important ca acesta să fie finanțat din contul fondurilor naționale. În al doilea rând, responsabilitatea finanțării în mod adecvat nu trebuie să fie retrasă de pe umerii Parlamentului. Totodată, în măsură egală cele mai eficiente instituții naționale pentru drepturile omului la fel obțin o porțiune anumită de fonduri pentru fondarea programelor sale de la agențiile donatoare. Noi nu am observat o prea mare energie devotă în mod special pentru căutarea activă a fondurilor care ar permite CDOM și Avocații Parlamentari să-și extindă baza sa de finanțare. Noi nu suntem siguri dacă aceasta este condiționată de nivel jos de prioritate sau din motivul că managementul instituției nu dispune de capacități și cunoștințe necesare pentru a întreprinde exercițiul de atragerea fondurilor. Dar, indiferent care n-ar fi motivul, noi avem un simț puternic că atragerea fondurilor trebuie să fie integrată în planificarea și prioritățile instituției.

12. RECOMANDĂRI

Centrul pentru Drepturile Omului ar trebui să elaboreze un proces pentru planificare strategică, incorporând mecanismele de evaluare care ar permite determinarea atingerii scopurilor stabilite în plan și sesizarea eficacității generale ale instituției. Unul din scopurile planului strategic este de a permite CDOM să adreseze aspecte importante din domeniul drepturilor omului într-o manieră sistematică și sistemică.

Raționamentul în spatele acestei recomandări este explicată mai sus. Este absolut clar, în termeni generali, că managementul CDOM înțelege necesitatea planificării activității instituției. Ce lipsește, după părerea noastră, este stabilirea sistematică a priorităților în conformitate cu cele mai importante aspecte din domeniul drepturilor omului pentru Moldova și integrarea cerințelor de organizare (în special mobilizarea resurselor) în cadrul procesului de planificare.

Către PNUD: Noi recomandăm implicarea unui moderator extern pentru acordarea asistenței în procesul de planificare.

CDOM la fel trebuie să elaboreze un plan de comunicare, inclusiv (dar nu limitat) pentru sporirea profilului instituției prin intermediul mass mediai.

Profilul public jos a Avocaților Parlamentari și Centrului pentru Drepturile Omului a fost identificat ca fiind unul din factorii principali în reținerea instituției de la progresul ulterior. Noi considerăm că este extrem de important ca instituția să sporească perceperea și aprecierea activității sale, și la fel să sporească eficiența proprie. În cadrul unui plan strategic general instituția ar trebui să elaboreze și un plan de comunicare.

Procesul de planificare a comunicării începe de la identificarea părților slabe și celor puternice, la fel ca și unor mesaje principale pe care instituția dorește să le comunice publicului. Din aceasta derivă o strategie de comunicare. În cadrul respectiv mai multe tactice de comunicare specifice ar putea fi identificate.

Către PNUD: Din nou, acest proces poate fi atins în cel mai eficient mod prin intermediul unui moderator extern. Mai târziu, ar putea fi benefic asigurarea organizării unui training pentru angajați și pentru Avocați Parlamentari în ceea ce ține de cooperarea cu media.

Direcția de stăpânirea plângerilor ar trebui să inițieze introducerea formularelor privind informația despre clienți și formulare de evaluare, ca un instrument de colectare a datelor privind sursa plângerii și să obțină comentarii de nivel satisfăcător în ceea ce ține de stăpânirea plângerilor.

Noi am notificat că instituția la momentul actual utilizează datele obținute din procesul de plângeri ca parte a procesului său de planificare. Însă, noi recomandăm că e posibil de a îmbunătăți semnificativ calitatea acestor date dacă toți petiționarii ar fi prezentați cu un formular unic privind informația despre client și formularul de evaluare. Într-adevăr, de dorit ca aceste formulare să fie combinate cu forma standard de înregistrarea plângerii. Aceasta ar

avea beneficiul de a colecta informație standard în format care ușor ar fi posibil de transformat în baza de date existentă, și la fel ar furniza informații suplimentare privind petiționarii, informații despre sursa din care ei au aflat despre această instituție, și la finele procesului despre nivelul lor de satisfacție cu privire la soluționarea problemei lor. (Ultimă clauză menționată ar putea fi făcută mai bine separat, în formă anonimă). O formă similară ar putea fi utilizate de către avocatul de serviciu care stă pe linia fierbinte pentru a introduce în baza de date informații standard despre interlocutor.

Către PNUD: Centrul pentru Drepturile Omului ar putea fi prezentat cu un formular-tip și / sau exemple de astfel de formulare de la alte instituții naționale pentru drepturile omului. Training suplimentar ar putea fi oferit în domeniul analizei a datelor.

CDOM trebuie în mod foarte activ să caute fonduri pentru susținerea programelor a activității sistematice. Training ar putea fi oferit la necesitate pentru a înzestra Avocații Parlamentari și angajații cu capacități necesare de a elabora (a scrie) propuneri de proiecte. Una din căile eficiente de atragerea fondurilor este prin proiecte comune cu ONG.

Planificare, comunicarea, monitorizarea pro-activă a aspectelor ce țin de drepturile omului – toate acestea solicită resurse mult mai mari decât cele de care se bucură Centrul pentru Drepturile Omului la momentul actual. Creșterea costurilor principale va trebui să fie acoperite din alocațiile parvenite din bugetul de stat, pe când extinderea activităților de programe va trebui să fie susținută de către fondurile donatorilor. Se pare că există o necesitate clară pentru CDOM de a elabora capacități proprii de atragerea fondurilor, începând cu determinarea donatorilor potențiali și terminând cu scrierea propunerilor.

Către PNUD: Va fi nevoie de un moderator extern pentru a conduce un atelier de lucru de instruire privind sporirea capacităților de atragerea fondurilor. Suplimentar, niște activități de monitorizare și asistență după instruire vor fi necesare pentru a se asigura că capacitățile au fost absorbite suficient și pentru a oferi ulterior consultații și asistență în eforturile de atragerea fondurilor.

CDOM trebuie să stabilească un organ permanent pentru consultații regulate cu ONG privind aspectele din domeniul drepturilor omului și felul de adresare acestora. Aceasta ar permite stabilirea unor activități întrunite de planificare și schimb eficient de informații și divizarea muncii în cadrul comunității pentru drepturile omului.

Raționalitatea acestei recomandări a fost clar explicată în cadrul raportului. Colaborarea cu societatea civilă – în special organizații non-guvernamentale din domeniul drepturilor omului – este unul din criteriile instituției naționale pentru drepturile omului eficiente, foarte clar adresat în Principiile de la Paris și ajutor repetat pentru eficacitatea zilnică.

Ar fi important ca această structură permanentă să nu fie una birocratică și stângaci – o rezervare exprimată de către activiștii ONG. Însă nouă ne pare important ca colaborarea între ONG și Centrul pentru Drepturile Omului să fie păstrată în cadrul unei structuri care s-

ar întâlni în mod regulat, oferind ONG posibilitatea de a influența prioritățile instituției și permițând instituției de a se folosi de experiența și energia sectorului non-guvernamental.

Către PNUD: Nu este nevoie de asistență specifică pentru realizarea acestei recomandări.

ANEXA 1: ANALIZA STATISTICII PLÂNGERILOR

Institutul Național pentru drepturile omului în mod normal păstrează înregistrări detaliate privind plângerile recepționate. Chiar dacă este suspectat că stăpânirea plângerilor este măsurată doar din cauza că este ușor de măsurat la fel este posibil de obținut date statistice utile:

- *Numărul total de plângeri:* În comparație de la un an la altul aceste date ar putea indica profilul public al instituției naționale sau să demonstreze agravarea sau îmbunătățirea situației drepturilor omului.
- *Divizarea plângerilor după tip:* Aceasta ar putea dezvălui cele mai des răspândite încălcări a drepturilor omului – sau doar aspectele care, după părerea publicului, pot fi soluționate prin intermediul NHRI.
- *Divizarea plângerilor conform organelor împotriva cărora e plângerea:* Aceasta ar putea dezvălui ce instituție are reputația cea mai proastă – sau doar unde petiționarii au avut puține speranțe de a atinge rezultat.
- *Divizarea plângerilor conform petiționarilor:* Petiționarii pot fi caracterizați după gen, origine socială și etnică, limbă, loc de reședință, etc. Modelul plângerilor ar putea dezvălui cine sunt cei mai vulnerabili față de abuz a drepturilor omului , sau posibil cei la care NHRI ajunge cu succes.
- *Urmărirea plângerilor conform rezultatelor:* Multe din instituții naționale raportează privind rata rezoluțiilor și durata cazurilor. Această informație ar putea să asigure evaluarea performanței lor. În același rând, datele trebuie să fie stăpânite cu grijă: o rezoluție obținută rapid nu necesar este una satisfăcătoare. Conformarea cu recomandările NHRI este o măsură mult mai importantă, chiar dacă este mai rar colectată.

Datele statistice primare (ne prelucrate) sunt doar un punct de începere pentru impactul de evaluare. Instituțiile trebuie să-i suplimenteze cu analiză calitativă. O cercetare a opiniei publice trebuie să asigure dacă *procesul* de stăpânirea plângerilor a fost eficient, riguros și sensibil la necesitățile petiționarilor.

(Adoptat din Richard Carver, *Sesizarea eficienței a instituțiilor naționale pentru drepturile omului*, Politica Consiliului Internațional asupra Drepturilor Omului, Geneva, 2005 (*Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, International Council on Human Rights Policy, Geneva, 2005.))

ANEXA 2: ELABORAREA PLANULUI DE COMUNICARE

Tentația în planificarea comunicării este întotdeauna să o faci în ordinea inversă, începând cu tehnicile bine-testate – comunicate de presă, conferințe de presă, etc. – decât de la obiectivele, mesajele și publicul general. Acest lucru este tentant însă periculos. Organizațiile (nu doar instituțiile naționale pentru drepturile omului) să sprijină de ceea cu ce sunt familiarizați și cu ce se simt mai comod. Aceste nu necesar ar putea fi măsurile potrivite pentru comunicarea mesajelor către publicul solicitat.

Bineînțeles, există diferite abordări a planificării de comunicare. Unele elaborate de către Institutul de Media, Politici și Societate Civilă sunt în particular bune.³ Însă toate abordările eficiente vor avea următoarele etape comune (mai puțin sau mai mult în ordinea următoare):

1. analiza părților slabe și forte proprii
2. definirea mesajului
3. definirea publicului
4. elaborarea strategiei de media
5. elaborarea tehnicilor relației cu media

1. Un plan de comunicare credibil și eficient ar fi bazat pe sesizare realistă privind părțile slabe și forte ale NHRI. Aceste părți slabe și forte în mod evident vor include atribuțiile și resursele NHRI propriu zis. Dacă este bine finanțat? Dacă dispune de personal oficiului de presă bine instruit și cu experiență?

Tot atât de important, printre altele, este și evaluarea percepției NHRI din afară. Dacă aceasta dispune de un profil public înalt? Dacă publicul are încredere în ea? Dacă media are încredere? Dacă este percepută ca una profesionistă și competentă? Dacă este văzută ca una independentă de guvernul actual? Toate acestea sunt întrebări importante la care trebuie de dat răspunsuri oneste. În caz dacă există percepții negative față de NHRI acestea trebuie să fie adresate. Orice plan de comunicare trebuie să includă strategii pentru a împărtășia neîncrederea.

2. Oamenilor care planifică strategia de comunicare de obicei li este sugerat să definească un mesaj clar și simplu, care ușor ar putea fi transformat într-un slogan. Acest lucru funcționează pentru multe organizații, începând de la o companie care vinde produse și terminând cu un grup care optează pentru schimbarea politicii. Un NHRI, în contrariu, are mai multe mesaje pe care trebuie să le comunice publicului diferit în timpul diferit.

3. Definirea publicului este etapa esențială în elaborarea planului de comunicare. Pentru NHRI acest lucru ar putea părea prea evident: publicul bineînțeles este populația. Însă, există trei motive în special de ce este indispensabilă definirea publicului:

- În practică multe instituții nu urmează logica de a croi strategia sa de comunicare în conformitate cu publicul său. În schimb, ei utilizează oportunitățile cele mai simple

³ http://www.impacs.org/files/CommCentre/communications_planning.pdf

de a comunica mesajul său prin intermediul mediei fără a lua în considerare faptul dacă ei au ajuns la publicul cu care au dorit să comunice.

- De fapt există un număr diferit de public pentru instituțiile naționale pentru drepturile omului. De exemplu: oficialități ai guvernului, membrii parlamentului, poliția și oficialități din penitenciare, organizații non-guvernamentale, la fel ca și publicul general.
- Publicul general nu reprezintă o masă unică ne-diferențiată. Divizarea acesteia în părți componente ar ajuta NHRI de a diviza diferite mesaje care sunt necesare conform acestor secții și de a identifica media diferită care trebuie să fie utilizată.

4. Când NHRI a identificat publicul său, la fel ca și mesajul pe care dorește să-l comunice către fiecare din acestea, doar atunci este gata de a produce strategia sa de lucru cu media.

O strategie este ceva concret. Aceasta este determinată de anumite părți slabe și forte ale NHRI, la fel ca și de niște caracteristici particulare ale mediului drepturilor omului și medie. Strategia pentru media a NHRI o să fie enorm de variată, în dependență de nivelul de încredere a publicului în instituția propriu zisă, și dacă independența și eficiența acesteia este subiect de critică.

De exemplu, o instituție a implicat strategia (bazată pe analiza SWOT) care a fost cât de posibil pro-activă. Aceasta înseamnă că instituția va lupta de a transmite mesajul său la momentul potrivit și prin intermediul mediei la alegerea sa, și nu va reacționa la evenimente externe sau la solicitările de media. Acest lucru nu doar a fost văzut ca o cale mai bună de comunicarea mesajelor, ci și a fost mult mai eficientă în cost, deoarece a fost posibil de a pregăti materialele de către media din timp. Aceasta ar permite comisiei de a utiliza efectivul său redus în mod mai eficient: pregătirea materialelor pro-actives în perioadă lentă a interesului din partea mediei și fiind disponibili de a reacționa la solicitările mediei în perioadă aglomerată.

Această strategie a profitat de părțile slabe și forte ale instituției. Totodată, aceasta nu a fost dictată de ele. Ea a fost îndreptată spre transmiterea mesajului ales către publicul identificat cu grijă. În acest caz, majoritatea oamenilor nu citeau ziare și nu puteau să-și permită un televizor. De aceea propunerea unui articol în ziar era mai puțin important pentru strategie decât utilizarea facilităților propuse de stațiile de radio.

Strategia nu trebuie să fie confundată cu diferite tehnici sau tactici pe care le poate utiliza instituția pentru a transmite mesajul. Nu este bine ca instituția în procesul de planificare să se concentreze asupra întrebării câte comunicate de presă aceasta urmează să prezinte, sau cine va fi purtătorul de cuvânt în cadrul conferinței de presă. Acestea sunt întrebări la care se poate răspunde atunci când strategia deja este stabilită.

5. Tehnicile de relație cu media pe care le poate utiliza NHRI sunt foarte bine cunoscute: brifinguri cu media, comunicate de presă, pachete de brifing, pagini web, și altele. Însă este important de a accentua trei aspecte în elaborarea și utilizarea acestor tehnici:

- Prima, tehnicile de relație cu media sunt subordonate strategiei de comunicare care a fost elaborată de către instituție. Această strategie este modelată conform mesajului ce necesită a fi comunicat și conform publicului care trebuie să recepționeze acest mesaj. Strategia poate fi serios subminată dacă tehnicile nepotrivite sunt alese.
- A doua, în timp ce NHRI necesită capacități de a reacționa rapid la evenimente, majoritatea tehnicilor relațiilor cu media pot fi pregătite din timp și utilizarea acestora poate fi planificată cu grijă.
- A treia, oriunde posibil relația cu media trebuie să fie condusă de un departament specializat (sau, dacă nu este posibil, de un specialist în domeniul medie, de dorit cu experiență de activitate cu jurnaliștii).

(Adoptat din Richard Carver, „Elaborarea planului de comunicare”, ACE Proiect, Media și Alegerile (“Developing a communications plan”, ACE Project, Media and Elections.)

<http://aceproject.org/ace-en/topics/me.>

ANEXA 3: INTEGRAREA INDICATORILOR ÎN PROCESUL DE PLANIFICARE

Procesul de planificare trebuie să includă identificarea indicatorilor care vor permite instituției să măsoare rezultatul scontat, eficiența și impactul.

Mecanismul utilizat de unele instituții naționale pentru drepturile omului este analiza logică a cadrului, cel mai des utilizat ca „logframe” sau LFA. Acesta este pe larg utilizat în mare parte din motiv că este favorizat de multe agenții de finanțare, care solicită garanții pentru aplicarea acestei metodologii. Avantajul acestui este că el integrează definiția și măsura indicatorilor în cadrul procesului de planificare. Dezavantajul, după părerea multor utilizatori, este că acesta poate fi mecanic și ne-flexibil.

În mod tipic LFA este exprimat în formă tabulară, cum ar fi aceasta⁴:

Logica de intervenție	Indicatori de verificarea obiectivului	Sursele de verificare	Presupuneri
Țintă sau obiectivul general	Ce indicator va demonstra că proiectul vostru a contribuit la țintă?	Unde găsiți astfel de informație?	
Scopul sau obiectiv specific	Ce indicator va demonstra că a-ți atins obiectivul specific?	Unde găsiți astfel de informație?	Ce factori cheie trebuie să fie adevărați pentru scop pentru a contribui la ținta?
Rezultate Ce va fi atins prin activități (celula de jos) care ar permite atingerea scopului (celula de sus)?	Ce indicatori vor demonstra că rezultatele au fost produse?	Unde găsiți astfel de informație?	Ce factori cheie trebuie să fie adevărați pentru rezultate întru atingerea scopului?
Activități Activitățile care vor produce rezultate (celula de sus) asigurând că dispuneți de furnizări necesare (inputs) (celula din dreapta)	Inputs enumerați resursele (și costurile) de care o să aveți nevoie pentru a produce activități (celula din stânga)	Unde găsiți astfel de informație care demonstrează că activitățile au fost întreprinse?	Ce factori cheie trebuie să fie adevărați pentru a permite activităților și inputs să producă rezultate?

⁴ Acest exemplu a fost adoptat din Firoze Manji, *Propuneri care fac diferență*, Fahamu, Oxford, 1998 (*Proposals that make a difference*, Fahamu, Oxford, 1998.)

Care n-ar fi neajunsurile abordării logframe, utilitatea acesteia este imediat aparentă dacă scopul este de a diviza indicatorii impactului de organizare și eficacitate. Tabela de mai sus face distincție între trei seturi diferite de indicatori:

Indicatori de rezultate de organizare
 Indicatori că scopul a fost atins
 Indicatori că ținta generală a fost atinsă

Valoarea de a privi indicatorii în așa mod este că aceasta solicită întreprinderea unor pași logici de către instituție unde să solicite determinarea dacă planurile planificate de fapt urmează să îndeplinească obiectivele sale și de a elabora indicatori pentru determinare dacă activitățile au avut loc și dacă acestea au avut impactul prevăzut.

Modul în care acesta funcționează devine mai clar dacă privim *ordinea* în care celulele din tabel trebuie să fie îndeplinite. Tentația este tot timpul de a începe de la activități și rezultate (sau, dacă face parte din propunere de finanțare, de la inputs). Și totuși, cea mai eficientă ordine este următoare:

Logica de intervenție	Indicatori de verificarea obiectivului	Sursele de verificare	Presupuneri
Țintă 1	13	14	
Scop 2	11	12	7
Rezultate 3	9	10	6
Activități 4	Rezultate 15	8	5

Logica este de a începe cu definirea țăintelor majore și de a lucra „invers” pentru a defini scopurile specifice, sau țintele interimare. Doar după aceea sunt explorate activitățile și rezultatele necesare. Următoare etapă este de a examina seriile de presupuneri pe baza cărora este premisă eficiența activităților și rezultatelor. Aceste presupuneri sunt pre-condiții simple, practice. De exemplu, dacă activitatea este o serie de ateliere de lucru de instruire în orașe din provincie, una din presupuneri ar putea fi că participanții se vor putea deplasa de locul său de trai la locul unde are loc atelierul de lucru. Dacă astfel de presupunere nu poate fi făcută, atunci ar putea fi necesar de a prevedea activități suplimentare (asigurarea cu transport în acest exemplu).

Următorul pas este de a diviza indicatorii care vor măsura dacă activitățile au atins rezultatele prevăzute, dacă rezultatele vor atinge scopul prevăzut, și dacă acest lucru va contribui la ținta generală.

Următorul este un exemplu în ce mod tabela LFA poate fi completată pentru un program de instruire a ofițerilor de închisori de a respecta standardele drepturilor omului.

Logica de intervenție	Indicatori de verificarea obiectivului	Sursele de verificare	Presupuneri
Ținta (1) Ofițerii din închisori să trateze prizonierii în conformitate cu standardele internaționale pentru drepturile omului	(13) Declin în numărul de cazuri de abuz împotriva prizonierilor	(14) Inspecții regulate prin închisori, interviuarea prizonierilor, și ofițerilor din închisori.	
Scopul (2) Crearea unui nucleu a ofițerilor din închisori instruiți în standardele pentru drepturile omului	(11) Familiarizare continuă cu standardele pentru drepturile omului relevante	(12) Evaluarea pe loc la șase luni după finalizarea trainingului	(7) Participanții sunt oficiali respectați care pot influența comportamentul larg în cadrul serviciului închisorii
Rezultate (3) 250 de ofițeri de închisori care au urmat întregul curs de instruire	(9) Formulare de evaluare completate	(10) Formulare colectate la finele atelierului de lucru	(6) Participarea unor oficialități motivați cu gândire deschisă
Activități (4) 15 ateliere de lucru de training regionale	Inputs (15) Sediul, transport, instructori, materiale de instruire, etc	(8) Participarea oficialităților din instituțiile naționale la ateliere de lucru	(5) Cooperarea din partea conducerii închisorilor pentru a permite participarea ofițerilor

Acest exemplu demonstrează ierarhia indicatorilor. Cel mai inferior nivel de indicatori este numărul de ateliere de lucru organizate sau numărul de oficialități care au participat. Aceasta este măsurarea rezultatului. Un caracter calitativ poate fi oferit acestui indicator prin intermediul unor formulare de evaluare (o practică larg răspândită deja în rândul instituțiilor naționale în cadrul activităților sale de instruire).

Următorul nivel de indicatori este pentru demonstrarea atingerii scopul instruirii – crearea unui nucleu a oficialităților închisorii instruiți în standardele drepturilor omului. Acest lucru trebuie să fie atins de o evaluare în timpul unei re-vizite a instruiților după șase luni de la participarea la cursul de instruire.

Ultimul nivel de indicatori este preconizat de a măsura cum acest nucleu nou creat a ofițerilor de închisori instruiți contribuie la (o mai bună) respectare a drepturilor omului în închisori. Problema face legătura între rezultatele de organizare – ofițeri instruiți – cu ținta finală.

În practică, institutul național va folosi o varietate de măsuri pentru impactul propriu. Acesta va utiliza măsuri cantitative cum ar fi numărul de cazuri raportate de abuz sau de tratarea acestora. Aceasta ar putea proveni din plângerile primite de către instituție, rapoarte a serviciilor închisorii și de către alte organizații care monitorizează condițiile de închisoare (cum ar fi ONG pentru drepturile omului) sau cazuri în instanțele de judecată. Bineînțeles, acești indicatori singuri nu ar putea demonstra impactul activității instituției asupra comportamentului ofițerilor din închisori. Evaluarea calitativă în mod potențial ar putea fi îndeplinită în felul următor: interviuri cu prizonierii și ofițerii din închisori, discuții cu alte organizații care sunt preocupate de aspecte asemănătoare și altele. Acestea ar putea demonstra dacă dezvoltări pozitive au fost corelate cu aceste instruirii, la fel ca și alți factori care ar fi putu aduce la îmbunătățiri: traininguri din partea altor agenții, sporirea monitorizării interne de către serviciul prizonier, un număr sporit de efectiv, etc. Acesta la fel ar putea ajuta determinarea dacă abuzul a fost cauzat de ignoranță sau instruire proastă a ofițerilor din închisori sau de alți factori (cu toate că speranța există că acest aspect a fost luat în considerare la momentul de planificare a programului de instruire). Probabil, de exemplu, a existat o politică intenționată de tratament prost în partea secției de management al închisorii – ceva ce ofițerii de instruire ar putea adresa, deși cu dificultăți.

Acest ultim tip de problemă este un exemplu a celei mai comune probleme de evaluare cu care se confruntă instituțiile naționale. După toate, rareori ei se vor angaja în activități care sunt dăunătoare. Instruirea ofițerilor din închisori în domeniul standardelor pentru drepturile omului nu poate fi un lucru prost – dar este oare relevant actualmente adresarea către problemele cele mai imediate confruntate de către prizonieri?

ANEXA 4: INSTITUȚIILE OMBUDSMAN CA MECANISM NAȚIONAL PREVENTIV

La fel ca și comisiile naționale pentru drepturile omului, Ombudsman și Oficiile Apărării Publice deseori deja se bucură de garanții bune de independență, în special când mandatul lor este specificat prin constituția țării sau se bucură de o tradiție constituțională lungă.

Gradul la care Ombudsman sau Oficiul Apărării Publice deja dispun de experiență în vizite preventive sistematice poate varia. Astfel de oficii pot fi mai mult familiarizate cu activități de reacționare la plângeri individuale, sau concentrându-se asupra unor aspecte specifice pretutindeni în țară într-un an anumit și apoi trecând la aspecte noi în următorii ani. Și cu comisiile naționale pentru drepturile omului, experiența precedentă de a vizita petiționarii în închisori pentru a documenta sau investiga plângerile individuale nu neapărat se traduc în pregătire adecvată pentru a întreprinde vizite preventive sistematice.

La fel ca și cu comisiile naționale pentru drepturile omului, este mult probabil că un Ombudsman sau oficiul Apărării Publice desemnate în calitate de NPM (mecanism național preventiv) va fi impus să întreprindă vizite preventive cu „dialog constructiv” și să susțină cazuri particulare care se vor ivi din astfel de vizite, ar putea reprezenta probleme. Acestea pot fi mai puțin severe decât în cazurile comisiei naționale pentru drepturile omului care în mod potențial are autoritatea de a adjuca astfel de plângeri, dar, totodată, pot solicita restructurare internă a oficiului într-o asigurare a separării funcțiilor.

La fel ca și comisiile naționale pentru drepturile omului, Ombudsman și oficiul Apărării Publice deseori dispun de un mandat extrem de vast. Rareori ei vor dispune deja de suficiente resurse financiare și umane pentru a îndeplini în mod potrivit sistemul de plângeri OPCAT a vizitelor preventive. Statele care desemnează astfel de oficiu drept unic NPM în mod general vor avea nevoie de a aloca resurse adiționale.

Natura oficiului deseori înseamnă că există ultimativ un singur oficial (deseori un jurist) care este persoana de luarea deciziilor; este inalienabil de dificil de a atinge tot spectru de calificări profesionale pentru membrii NPM dacă există doar un singur „membru”. Bineînțeles, Ombudsman sau Apărător Public poate fi susținut de un efectiv mare și divers, dar din nou unele domenii particulare de competență necesară sunt deseori omise (ex. Competența medicală). Oricum, este mult mai preferabil ca membrii NPM să dispună de spectru necesar a competenței relevante, decât a se baza pe efectiv expert sau periodic de a angaja experți externi, deoarece aceasta tinde de a îmbunătăți calitatea și impactul recomandărilor.

Abordarea mandatată oficiilor Ombudsmanelor și proporțiile puterii acestora de a face recomandări variază de la o țară la alta. Cum a fost menționat anterior, OPCAT solicită ca NPM abordează activitatea sa prin scopul de sporirea condițiilor de deținere și protecția persoanelor în sens practic sau „politic” decât să sesizeze „legalitatea” sau „nepărtinirea” per se. Chiar dacă apar aspecte ce țin de natura „legalității”, în special în termeni procedurali și siguranței juridice, acestea sunt doar o parte a spectrului mult mai larg care urmează a fi examinat și obiective de atins. Multe probleme care vor apărea în activitatea majorității NPM vor fi întrebările de „politică” sau întrebări de natură tehnică.

Instituțiile care în mod tradițional au fost înzestrate cu mandatul „juridic” – i.e. determinarea

dacă acțiunea specifică administrativă corespunde cu procedura administrativă potrivită sau standarde de nepărtinire – ar putea astfel să găsească dificil preluarea abordării „politice”/tehnice a OPCAT. Aceasta ar putea include comentarii asupra alegerii „politicii” de către guvern sau parlament, și eventual să propună ca legislația să fie trecută, să fie administrate amendamente, sau să abroge legile

Deținuții și efectivul din locurile de detenție la fel ar putea găsi acest lucru confuz de a avea o instituție care dispune deja de o abordare sau rol de tip juridic care acum preia o abordare diferită și asumând roluri diferite conform OPCAT. Dar totuși, deoarece există o mare parte de varietăți de la un stat la altul în ceea ce ține de istorie, context juridic, și abordare de lucru a oficiilor Ombudsman, aceste îngrijorări ar putea sau nu ar putea fi luate în considerare într-o țară anume.

(Extras din: Asociația pentru Prevenirea Torturii, *Stabilirea și desemnarea mecanismului național preventiv*, Geneva, 2006, pp 83-4 (Association for the Prevention of Torture, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, Geneva, 2006, pp 83-4.))