

UNDP

Raport
de revizuire funcțională

Centrul pentru Drepturile Omului
Chisinau, Moldova

30 noiembrie- 18 decembrie 2009

Raport efectuat de către
Allar Joks, expert

1.INTRODUCERE

Acest raport se referă la activitățile întreprinse în numele subsemnatului în timpul unei misiuni consultative pe termen scurt la Chișinău, Moldova de la 30 Noiembrie până la 4 decembrie 2009 și de la 14 decembrie până la 18 decembrie 2009.

Misiunea a fost efectuată în cadrul proiectului „Suport de fortificare a Mecanismului Național de Prevenire a Torturii conform Protocolului OPCAT”.

Aș vrea să mulțumesc Directorul CpDOM și colaboratorilor acestei instituții și deasemenea colaboratorii PNUD pentru cooperare și ajutorul oferit mie.

Aș vrea să îmi exprim aprecierea și admirația mea pentru lucrul desfășurat de CpDOM și al colaboratorilor săi.

Cu toate acestea, crearea unei puternice, eficiente și durabile instituții trebuie să fie consolidată.

De aceea, acest raport se concentrează la deficiențe ale instituției în curs de evaluare și oferă sugestii pentru îmbunătățirea funcționării sale.

2. REZUMAT EXECUTIV

Revizuirea funcțională indică asupra problemelor cheie și zonele pentru îmbunătățire conținând recomandări și propuneri pentru acțiuni concrete ce urmează a fi întreprinse.

CpDOM se confruntă în prezent cu o serie de provocări care trebuie să fie tratate. Instituția trebuie să fie formată ca o organizație durabilă cu strategie adecvată, plan de acțiune, personal calificat permanent, rețea regională puternică, sistem unificat de manipulare a plângerilor, documentare electronică de manipulare continuă și sistem de memorie instituțional, care a fost o problemă crucială pentru instituția de peste anii. Insuficiența de personal este încă la nivel înalt fapt ce se datorează salariilor mici. Luând în considerare factorii menționați mai sus, indicând la cantitatea și calitatea muncii pe care organizația trebuie să efectueze, după cum și resursele bugetare limitate, CpDOM necesită o asistență activă, în scopul de a menține intensitatea curentului și a durabilității lucrului care vizează protecția drepturilor omului și promovarea acestora. Continuarea eforturilor de consolidare a capacităților prin urmare, sunt esențiale pentru a permite instituției o mai bună raționalizare a activităților sale ce vizează supravegherea eficientă a respectării drepturilor omului în interiorul țării.

3.CONTEXT

Comisia Europeană și PNUD au fost angajați prin cooperare în vederea punerii în aplicare a proiectului „Suport de consolidare al Mecanismului Național de Prevenire” conform prevederilor OPCAT.

Proiectul are ca scop să contribuie la prevenirea progresivă a prevalenței / incidenței de tortură și alte tratamente crude, inumane sau degradante prin consolidarea NPM în concordanță cu prevederile UN CAT/OPCAT și în general sub protecția națională a drepturilor omului și a sistemului de promovare.

Un alt component al proiectului ține de consolidarea capacității instituționale ale Instituției Ombudsmanului/Centrului pentru Drepturile Omului în exercitarea funcțiilor sale, inclusiv suportul în ameliorarea și implimentarea cadrului legislativ relevant în sfera drepturilor omului. Ca parte al acestui component și luând în considerare mandatul extins al Centrului pentru Drepturile Omului(inclusiv funcționarea MNP, activitatea Avocatului parlamentar pentru drepturile copilului), managementul relativ nou și de membru după

cum și schimbările în dezvoltarea în contextul drepturilor omului în țară, există o nevoie urgentă de revizuire a cadrului legislativ și a procesului intern care reglementează activitatea acestei instituții, în scopul de a asigura eficacitatea.

În prezent, instituția Ombudsmanului / Centrul pentru Drepturile Omului este format din 4 avocaților parlamentari sprijiniți de către personalul de serviciu care este de aproximativ 34 colaboratori și munca lor este reglementată de Legea cu privire la avocații parlamentari, Regulamentul Centrului pentru Drepturile Omului, Regulamentul Consiliului Consultativ (MNP). Centrul are deasemenea 3 filiale regionale situate în trei orașe ale țării: Bălți, Cahul, și Comrat. PNUD a sprijinit CpDOM de la crearea acestuia din 1997. În 2007, ca parte a inițiativei PNUD Centrului Regional din Bratislava, a fost efectuată o evaluare cu privire la eficiența Centrului pentru Drepturile Omului. Ca rezultat, au fost efectuate unele modificări legislative, totuși unele schimbări legislative, instituționale și operaționale sunt încă necesare pentru a mări imaginea și eficiența acestei instituții, care preliminar includ: revizuirea regulamentelor interne, a structurii, managementul resurselor umane, distribuirea de sarcini și responsabilități, descrieri de locuri de muncă, procese de afaceri, mecanism de manipulare a reclamațiilor, crearea de divizare relațiilor internaționale, îmbunătățirea activității sucursalelor și revizuirea statutului lor și altele. În acest context, proiectul PNUD întru suportul Centrului pentru Drepturile Omului a dus la reviuirea funcțională al CpDOM, de a fi în stare de a face recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legislative și instituțional de a asigura apartenența Centrului la Principiile de la Paris și la alte standarde internaționale.

4.TERMENI DE REFERINȚĂ

Obiectivul acestei sesiuni consultative este de a desfășura în profunzime o analiză funcțională al CpDOM din perspectivă legală și instituțională, precum și de a lega procesul de revizuire funcțională, precum și concluziile și recomandările sale, cu procesul general de evaluare a capacității al CpDOM.

Revizuirea funcțională a fost efectuată de către expertul din Estonia dl Allar Joks, fostul cancelar de Justiție a Republicii Estonia.

Scopul raportul final al analizei funcționale este de a stabili problemele-cheie și problemele identificate în timpul revizuirii și indică domeniile de recomandări pentru a oferi foaie de parcurs pentru reforma CpDOM (modificărilor legislative și restructurative). Raportul final va fi prezentat avocaților parlamentari a Republicii Moldova, angajaților CpDOM, PNUD Moldova și alți donatori internaționali.

5.METODOLOGIE

Activitatea expertului a fost facilitată de către personalul de PNUD Moldova: Angela Dumitrasco, Rustam Pulatov și Alexandra Windisch-Graetz.

Revizuirea a fost efectuată în CpDOM a Republicii Moldova în toamna anului 2009 (30 noiembrie, 2009 la December 18, 2009) în cele două rate pe o perioadă de o săptămână.

Analiza funcțională s-a focusat asupra următoarelor aspecte:

- Cadrul legal al activității CpDOM,
- Necesitățile și așteptările clienților – societate, Guvern, membrii Parlamentului Moldovei,
- Reglementări pentru procedurile și procesele CpDOM,

- Regulamentele interne,
- Corelația dintre practică, necesități și reglementări,
- Pătrunderea în esență a specificurilor CpDOM,
- Fluxul de informații.

Această analiză nu acoperă anumite aspecte, cum ar fi funcționarea MNP, analiză detaliată a resurselor umane, procesul de analiză eficientă și performantă de audit.

Concluziile și recomandările au fost fundamentate pe experiență și cele mai bune practici din alte Instituții Naționale pentru Drepturile Omului (INDO), în particular al cancelarului Estonian de Justiție (ombudsman parlamentar) și Apărătorului public din Georgia și teoria europeană de lucru al INDO.

Ca metodologie pentru analiza unei abordări funcționale calitative de cercetare au fost folosite diferite metode combinate de colectare a datelor și de analiză:

- Documentație de analiză (acte normative, regulamente interne și a documentelor de planificare strategică,
- Interviuri față în față cu principalele părți interesate. Interviuri calitative s-au efectuat cu avocații parlamentari (n = 3), precum și cu personalul CpDOM (n = 13). Interviuri adresate asupra funcțiilor, reglementărilor și politicilor operaționale, după cum și așteptărilor clientului și calității serviciilor primite. Principalele întrebări de interviu au fost pregătite în prealabil, dar formatul interviului real a fost efectuat într-o configurare flexibil ca unele întrebări necesare mai mult în discuții aprofundate.
- Cinci ateliere de lucru s-au desfășurat, cu focus grup (cel mai experimentat personal CpDOM) în ceea ce ține de funcții, cadru legislativ, reglementările interne și structura.
- Recomandările prevăzute pot servi drept punct de plecare pentru modificarea Legii cu privire la avocații parlamentari, restructurarea și îmbunătățirea CpDOM pentru a îndeplini obiectivele ambițioase și sarcinile puse. Unele dintre ele pot fi implimentate de către CpDOM în timpul cât mai apropiat de el singur, altele pot beneficia de mai multe programe de asistență tehnică sau pot fi planificate în viitor. Succesul procesului de schimbare depinde de înțelegerea recomandărilor sugerate și angajamentul de implementatori, dar în primul rând – și cel mai mult de CpDOM.

6. CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI – MEDIU PERMIS

Revizuirea cadrului legal și statutului CpDOM și al Avocaților parlamentari

6.1 CONSTITUȚIA

Avocații parlamentari și CpDOM nu sunt menționați în Constituția RM. Fundamentul constituțional este important pentru noua instituție stabilită fără careva rădăcini istorice puternice și sociale-culturale și în special într-o țară care trece prin o perioadă de tranziție în dezvoltarea sa. O astfel de bază constituțională ridică atât nivelul legal al instituției cât și statutul său și asigură existența acesteia pe termen lung.

Problema CpDOM / avocaților parlamentari că nu sunt menționați în Constituția Republicii Moldova a fost ridicată de mai multe ori în timpul ședințelor noastre, atât de personalul CpDOM, cât și de alte părți interesate. În conformitate cu avizul președintelui Comisiei pentru Drepturile Omului a Parlamentului Republicii Moldova dl. Misin și dl. Oleg EFRIM, ministru adjunct al Justiției, este foarte probabil ca astfel de modificări vor fi adoptate.

Diferite țări au regulat constituția lor cu privire la instituția ombudsmanului, cu diverse niveluri de detalii. Constituția Georgiană statuează numirea Apărătorului Public și scopul autorității sale în capitolul II „drepturi fundamentale” într-un singur articol. Sarcinile și statutul juridic al ombudsmanilor parlamentari din Lituania sunt reglementate într-un articol din Constituția lituaniană. Constituția Estoniană statuează domeniul de aplicare în 7 articole al capitolului 12 al autorității Cancelarului juridic, temeiurile sale legale, procedura de numire, motivele pentru eliberarea din funcție și garanțiile de independență.

Recomandare: de modificare Constituția Republicii Moldova pentru a include descrierea CpDOM, procedura de numire și garanțiile pentru independența ar fi foarte indicat pentru dezvoltarea viitoare a CpDOM

6.2 LEGEA CU PRIVIRE LA AVOCAȚII PARLAMENTARI

INDO în Moldova cuprinde 4 avocați parlamentari și CpDOM care servește ca birou. CpDOM a fost stabilit prin Legea RM cu privire la avocații parlamentari (nr.1349, adoptată la 17.10.97 și modificată în 2000, 2004,2007 și 2008). Această lege descrie statutul avocaților parlamentari și procedura de numire și de destituire din funcție (cap.I) și responsabilitățile lor (cap.II). Capitolul III al legii descrie procedurile pentru organizare și activitate a CpDOM.

Ca parte remarcantă trebuie să fie statuat, că modelul Moldovenesc, unde parlamentul numește 4 avocați parlamentari, care sunt egali în drepturi și în activități în aceeași instituție este unic în Europa. Similar model este folosit în Suedia, unde instituția ombudsmanilor este constituită din 4 ombudsmani. Bazat pe exemplul suedez, o instituție a câte cinci ombudsmani a fost creată în Lituania în 1995. Cu timpul numărul ombudsmanilor lituanieni s-au redus la doi.

Gradul de adecvare a unui astfel de sistem depinde de tradițiile istorice, nivelul de cultură organizațională și capacitate administrativă. Fără a evalua adecvarea unui sistem similar în Moldova, trebuie să se precizeze, ca CpDOM cu numărul mare de ombudsmani complică crearea unei viziuni unificate și de strategie, formarea și funcționarea structurii, formarea unei practici unice, ceea ce duce la imperfecțiunea imaginii ombudsmanului. În „noi democrații” ultima parte este semnificativă.

Recomandare: În cazul în care Republica Moldova arată disponibilitatea de a modifica Legea cu privire la avocații parlamentari și Constituției, un sistem de un singur ombudsman-ar putea fi considerată ca o alternativă celor multipli mediatorii.

6.3.NUMELE AVOCATULUI PARLAMENTAR ȘI CpDOM

O problemă majoră se referă la denumirea de avocat parlamentar și la cel al CpDOM. Critica vine atât din partea stafului CpDOM, cât și din partea ONG care sugerează faptul, această denumire nu este pe înțelesul tuturor și duc în eroare. Ca rezultat, o parte semnificativă a populației din Moldova cred că avocații parlamentari sunt avocați ce apără interesele parlamentului și membrilor lui. Și CpDOM este deseori perceput ca o ONG din cauza acestei denumiri.

În procesul sugestionat de modificare a Constituției naționale și a Legii cu privire la avocații parlamentari, ar fi bine venită modificarea numelui atât al avocaților parlamentari, cât și al CpDOM. Unele din variantele propuse au fost de a renumi avocații parlamentari în avocații poporului sau apărătorii publici și de a renumi Oficiul CpDOM

în Oficiul Avocaților Poporului sau Oficiul Apărătorilor Publici. Aceasta ar trebui să ducă și la redenumirea postului de Director al CpDOM ca de altfel.

Schimbările menționate mai sus ajută la creșterea independenței CpDOM și al Avocaților parlamentari, precum și conștientizarea publică a instituției ombudsmanului și, prin urmare, ridică statutul de CpDOM.

6.4 Rezoluția privind Regulamentul

Legea privind avocații parlamentari art.35 (3) statuiază că structura și finanțarea CpDOM sunt guvernate de regulamente relevante, aprobate de Parlament.

În martie 2008 Parlamentul RM a decretat o rezoluție privind aprobarea Regulamentului de Centru pentru Drepturile Omului, care se ocupă cu obiectivele principale ale CpDOM, cu structura, cu monitorizarea și investigarea activităților, staful, prepararea raportului anual și al finanțării. În pofida faptului că aceasta a fost adoptată de Parlament, ea este un act legislativ cu un statut inferior decât celui al Legii cu privire la avocații parlamentari. O astfel de prevedere nu corespunde cu standardele internaționale acceptate.

În mare parte regulamentul repetă detalii statuate în Lege. Regulamentul își adaptează întrebări de management, care se încadrează în sfera de aplicare al Avocaților parlamentari după cum: flux de lucru intern, structura CpDOM și aprobarea numărului de lucrători.

Dreptul la auto-gestionare ar însemna că CpDOM este independent, are libertatea de a adopta Regulament, ar confirma suma de personal și structura de design de organizare, în conformitate cu obiectivele principale ale instituției în cadrul juridic și ar aproba bugetul. Avocații parlamentari ar trebui să aibă competența de a aproba Regulamentul, structura și cantitatea de personal de CpDOM.

Recomandare: de modificare a legii cu privire la avocații parlamentari ar.35 (5). Regulamentul (statutul), structura, și staful unităților structurale al CpDOM sunt guvernate de regulile aplicabile, aprobate de către avocații Parliamenary.

6.5 Finanțarea CpDOM

Legea cu privire la avocații parlamentari art 37 statuiază: (2) CpDOM dispune de buget propriu, care este parte a bugetului de stat.

Finanțarea adecvată a CpDOM este una din principalele garanții. Finanțarea CpDOM trebuie să fie guvernată de Legea cu privire la Avocații parlamentari. Prevederile relevante ar trebui să prescrie cel puțin garanții pentru independență financiară a CpDOM, ca de ex. pentru alte instituții constituționale independente după cum este Curtea Constituțională RM sau Auditul General de Stat.

Recomandare: legea cu privire la avocații parlamentari trebuie să prescrie aceleași garanții pentru independență financiară a CpDOM.

6.6 Statutul și salariul stafului CpDOM

Statutul și remunerarea stafului CpDOM este joasă, comparativ cu alte instituții guvernamentale, fapt care ridică probleme în ceea ce privește capacitatea CpDOM de a atrage, de a motiva și menține un staf calificat.

Pentru a garanta durabilitatea CpDOM, precum și pentru a promova eficiența și eficacitatea mandatului său, acest aspect ar trebui să fie considerat o prioritate de vârf

pentru Centru. De ex. Cancelarul Estonian al Justiției are dreptul de a majora ratele de salarii pentru personalul prevăzut prin actele corespunzătoare cu până la 50 la sută.

Legea cu privire la avocații parlamentari prevederile art.37 (1) statuiază: În problemele legate de asistența socială, îngrijirea sănătății și alte tipuri de asistență, avocatul parlamentar este setat egal cu judecătorii Curții Supreme de Justiție.

Legea nu prevede egalizare pentru personal cu o agenție de stat relevantă.

Recomandare: de modificare a Legii cu privire la avocații parlamentari art.37 și a diverselor prevederi al Legii funcționarului public și egalizarea statutului și salariului stafului CpDOM cu al stafului Ministerului Justiției sau al Curții Supreme.

Actul Cancelarului Justiției art.40. Salariile (1) lucrul Vice Cancelarul Justiției, consilierii Cancelarului Justiției și lucrătorii Oficiului Cancelarului Justiției trebuie să fie remunerat conform actelor ce prevăd condițiile salariale pentru stat și funcționarilor publici; cancelarul Justiției are dreptul de a majora ratele salariale prevăzute în corespundere actelor până la 50 procente.

7.REVIZUIREA FUNCȚIILOR ȘI SARCINILOR

7.1 Filtrare

Modul de manipulare a plângerilor ocupă o largă parte al activității CpDOM. Numărul cazurilor tratate este ridicat. Acolo a fost o creștere a reclamațiilor, în ultimii patru ani, din 3046, în 2005 - 3576, în 2008,. În prima parte al anului 2009 CpDOM a primit deja 1827 plângeri. Undeva 59 % din plângeri au fost găsite ca inadmisibile în 2005. Undeva 67 % au fost găsite ca inadmisibile în 2006, 73 % au fost inadmisibile în 2007 și 79 % în 2008.

Prin urmare, doar 20% din plângerile primite se încadrează în domeniul de aplicare a lui CpDOM. Cu alte cuvinte, publicul nu este conștient de jurisdicția AP, care, la rândul său cauzează supraîncărcarea CpDOM cu plângeri care nu intră sub jurisdicția AP. Acest lucru , de asemenea reduce capacitatea CpDOM de a iniția investigații din propria inițiativă. De a reduce numărul plângerilor nu intră în sfera de aplicare a AP, prin urmare creșterea capacității CpDOM ține de folosirea a diferitor metode inclusiv: îmbunătățirea regulamentelor interne, dispunerea structurii al CpDOM, modificarea legilor și îmbunătățirea conștiinței publicului despre CpDOM și jurisdicția AP.

Cele mai multe sugestii de importanță în ceea ce privește schimbarea legii sunt scrise mai jos.

7.2 Jurisdicția Avocaților Parlamentari

Legea cu privire la avocații parlamentari art.1 statuiază: activitatea avocatului parlamentar este de a garanta respectarea drepturilor constituționale ale omului și libertăților fundamentale de către autoritățile centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de către asociațiile publice și oficiali de toate nivelele.

Este o largă competență, de când jurisdicția AP include toate oficiile de stat și de guvernământ local, companii private și organizații indiferent de tipul lor de proprietate. Dacă interpretăm dispoziția dată pe scară largă, este posibil de a prezenta AP plângeri ce țin de relațiile private. Pe de altă parte, ombudsmanul este general acceptat ca un protector de abuz de putere al poporului prin putere publică.

Plângerile care vin din relațiile private, nu sunt luate de regulă în considerație de către ombudsman. Articolul 1 poate fi interpretat restricțional, astfel Avocatul parlamentar poate supraveghea toate organizațiile numite și companii, numai în cazul în care ei realizează obligații publice.

După cum a fost arătat mai sus, formularea dispoziției poate fi înșelătoare. Ar fi necesară modificarea legii astfel ca jurisdicția avocatului parlamentar să includă persoanele private, companiile și organizația numai dacă ei îndeplinesc obligațiile publice.

Recomandare: ar fi necesar de a folosi modul de redactare „Activitatea avocatului parlamentar este menită să garanteze respectarea drepturilor constituționale ale omului și libertăților fundamentale de către agențiile de state, agenții de guverământ locale sau autorități, de către asociațiile publice, de către oficialii de toate nivelurile, persoane juridice în legea publică, persoane fizice sau persoane juridice în legea privată în îndeplinirea sarcinilor publice (denumit în continuare agenție sub control)”

Legea cu privire la avocații parlamentari art.13 (1) statuiază: Avocații parlamentari primesc petiții ale cetățenilor RM, ale strinilor și a persoanelor care au reședință permanentă sau temporară (denumiți în continuare reclamanti), drepturile și interesele cărora au fost violate în RM.

Reglementare permite prezentarea petițiilor Avocatului parlamentar numai de către persoanele fizice nu și de către persoanele juridice. Această abordare nejustificată lasă persoanele juridice fără protecție legală. Nu există nici o justificare, de ce persoana juridică nu își poate proteja drepturile lor constituționale prin a se adresa Ombudsmanului.

Recomandare: este necesar de a modifica legea prin modul de a înlocui nominalizarea categoriilor petiționarilor cu cuvântul „fiecare”: „Avocații parlamentari primesc petiții de la fiecare persoană (în continuare reclamant), drepturile și libertățile cărora au fost violate în RM”

7.3 Cerințe pentru plângere.

Legea cu privire la avocații parlamentari nu statuiază faptul, că reclamantii trebuie să se adreseze organului administrativ înainte de a depune petiția. O similară prevedere este statuată în Regulament art.22/3 dar în interesul clarității juridice, ar trebui să fie statuată în lege. Această prevedere ar da organului administrativ șansa de a corecta greșeala și astfel de a accelera revinderea drepturilor violate.

Recomandare: este necesar de modificat legea după cum urmează : „petițiile trebuie înaintate conform procedurii stabilite de Legea cu privire la petiționare nr.190 din 19 iulie 1994. Evidența examinării cazului de autoritățile relevante trebuie atașate la petiție”

Legea cu privire la avocații parlamentari nu prevede cerințele conținutului unei petiții. Unica prevedere a legii este că petiția trebuie semnată și să includă numele, adresa reclamantului.

Recomandare: în ordinea de a proteja drepturile petiționarilor mai eficient, ar fi necesar de a modifica legea, prin completarea art.18, petiția trebuie de asemenea să includă numele persoanei care a violat drepturile (în continuare reclamat) și să aibă a descriere clară suficientă ale circumstanțelor specificate în petiție.

7.4 suspendarea manipulării plângerii

Legea cu privire la avocații parlamentari nu include liniile directoare de acțiune în cazul în care petiția este prezentată cu insuficiențele relevante. Aceasta ar putea cauza situație, în care petiția este respinsă, din cauza insuficiențelor pe când ar putea fi investigată.

De asemenea petiția ar fi fost luată în considerație dar insuficiențele o fac ineficientă de a fi luată.

Recomandare: ar fi necesar de a modifica legea cu următoarele prevederi „dacă o petiție nu se conformează prevederilor stipulate în lege dar deficiența poate fi eliminată, Avocatul parlamentar trebuie să ceară o clarificare adițională de la petiționar sau să numească un termen petiționarului pentru eliminarea deficiențelor. Avocatul parlamentar trebuie să refuze revizuirea petiției dacă petiția nu se conformează cerințelor prevăzute de lege și petiționarul nu a reușit să elimine deficiențele în termenul stabilit.”

Petițiile trebuie să fie prezentate în conformitate cu procedura stabilită de către legea cu privire la petiționare nr.190 din 19 iulie 1994. Evidența examinării cazului de către auoritățile relevante trebuie atașate la petiție.

Legea avocaților parlamentari art.18

7.5 Măsurile interne pentru o filtrare mai bună

Cu părere de rău nu este o filtrare a petițiilor în CpDOM. Departamentul Investigare și monitorizare primesc petiții care nu intră în jurisdicția Avocaților parlamentari. Acest lucru se datorează în mare parte lipsei actuale de un proces de filtrare și prioritizare a plângerilor. Confruntarea cu plângerile care nu intră de jurisdicție avocaților parlamentari duce la pierderea timpului și resurselor atât de necesare pentru atribuțiile necesare, prin urmare conducând la o minimizare a eficienței și eficacității CpDOM. Personalul percepe acest lucru ca pe o problemă și motivarea redusă a personalului. CpDOM nu a stabilit liniile directoare, care trebuie să ia decizia de

respingere a reclamațiilor, care trebuie să pregătească și care trebuie să semneze plângeri fiind respins. Prin urmare, perioada de timp pentru respingerea unei reclamații este lung și dificil, fapt care provoacă risipă de resurse.

Noul staf angajat în departamentul de investigare și monitorizare sunt nevoiți „să învețe prin a face”.

Pentru a garanta o selectivitate mai efectivă a plângerilor, ca completare a schimbărilor legislative, este de asemenea necesar de a impune reglementări interne de către CpDOM, care ar defini clar responsabilitățile, fluxurile de lucru, termenele și etc.

Ar trebui să fie luată în considerație, că plângerile, ale căror motive de respingere sunt evidente, trebuie să fie respinse de către șeful departamentului. Aici, plângerile care au expirat conform art.17, sunt anonime art.18 sau anterior au fost respinse conform art. 20 (4) sunt ținute în minte. Astfel de plângeri nu necesită intervenția avocaților parlamentari, deoarece motivele de remisivă sunt evidente și ele nu conțin informații utile. Modificarea legii ar fi necesară la momentul, când șeful departamentului de recepționare a petițiilor nu are dreptul de a remite petițiile.

Este necesar ca plângerile respinse conform art.15 sau 16, urmează să fie semnate de Avocatul parlamentar. Aici petițiile sunt ținute în vedere, motivele de respingere a căror nu sunt evidente. De asemenea, plângerile ar putea conține informații valoroase.

Conform legii, avocații parlamentari sunt în drept să primească cetățeni cel puțin de trei ori pe lună. La moment, toate persoanele sunt primite de avocații parlamentari, indiferent dacă plângerea lor ține sau nu de jurisdicția avocaților parlamentari. Posibil este necesar de a lua în considerare, că departamentul recepționarea petițiilor și audiență selectează persoanele, care trebuie primite Avocații parlamentari, bazându-se pe jurisdicția avocaților parlamentari sau nu. Luând în considerare volumul de muncă, ar fi rezonabil pentru a limita ora de recepție al avocaților parlamentari până la câteva ore pe zi.

Recomandare: dezvoltarea poziției / pozițiilor adiționale în departamentul de recepționare a petițiilor și audiență cu o sarcină particulară de filtrare a petițiilor (bazându-se pe faptul că acestea nu intră în jurisdicția Avocaților parlamentari). Acest fapt ar reduce fluxul de lucru al departamentului de investigare și monitorizare. Mai mult, Centrul trebuie să ia în considerare fuziunea departamentului de recepționare a petițiilor și audiență cu cancelaria.

Acest lucru ar permite departamentului (e) să acorde mai multă atenție la cerințele art. 16, 17, 18 din Legea cu privire la avocații parlamentari și de a îmbunătăți eficacitatea și eficiența recepționării plângerilor de către Centru.

Recomandare: dezvoltarea criteriilor standardizate de filtrare a plângerilor și a șabloanelor uniforme pentru scrisori de refuz de a celor care au depus plângeri, care nu se încadrează în limita competențelor centrului. Centrul ar trebui să ia în considerare punerea în practică a criteriilor suplimentare de admisibilitate în filtrarea plângerilor.

Recomandare: Elaborarea unei proceduri de obținere a feedback-ului clientului cu privire la calitatea serviciilor prestate conform legislației. Există mai multe opțiuni de

low-cost pentru colectarea de informații, inclusiv astfel de sondaje online, chestionare anonime, sau interviuri prin agenții independente.

7.6 Plângeri remise autorităților statale competente.

Conform art.20 (1) c) din Legea cu privire la avocații parlamentari : La primirea petiției, avocatul parlamentar este în drept să trimită petiții către autoritățile competente spre examinare, în conformitate cu Legea cu privire la petiționare.

Dacă o plângere este remisă unui organism administrativ în conformitate cu § 20 (1) C, este necesar de a monitoriza, modul în care organul administrativ rezolvă plângerea. CpDOM nu are practici unitare pentru cazurile în care plângerile sunt înaintate organelor administrative în conformitate cu § 20 (1) și C, în vederea monitorizării modului în care organul administrativ rezolvă plângerea. O astfel de monitorizare presupune existența unei baze de date corespunzătoare și a unor linii directoare. Monitorizarea în continuare a plângerilor remise ar trebui să fie efectuate de Departamentul petiții și audiențe.

Practica de selecție / filtrare a reclamațiilor trebuie să fie comună în cdom și Filiale. În momentul de față selecția și remiterea cererilor de către cdom și filiale, nu este unificată.

7.7 Conștientizarea publică a mandatului/jurisdicției AP

Faptul că aproximativ 80% din plângerile depuse la AP nu intră sub jurisdicția lui dovedește încă o dată, că informarea publicului cu privire la jurisdicția AP și tipurile de plângeri care le poate acesta examina nu este suficientă. Aici ar trebui să fie utilizate diverse mijloace de sensibilizare a opiniei publice, de exemplu, elaborarea de pliante și organizarea de campanii în mass-media. De asemenea, site-ul cdom ar trebui să conțină explicații, ce tipuri de plângeri poate rezolva AP și care nu. Având în vedere deficitul de fonduri alocate cdom de la bugetul național, solicitarea de sprijin pentru campanii de informare și materiale de informații de la donatori este inevitabilă.

7. 8 capacitatea de Investigații

Procentul de recomandări ale AP care sunt îndeplinite este în prezent insuficientă. Personalul cdom menționează faptul că aproximativ 50% -60% din recomandări sunt îndeplinite de către destinatarii, dar acestea sunt estimări și nu sunt susținute de datele concrete. Oricum acest număr este destul de scăzut în comparație alte instituții Europene similare. Crucial este că cdom nu are prevăzut/implementat un proces sistematic pentru obținerea de informații cu privire la urmările recomandărilor. În plus, infrastructura de cunoștințe utilizate în prezent nu permite personalului de a urmări în mod eficient și monitoriza acțiunile făcute pe recomandări individuale.

Există motive interne și externe, politice și administrative în spatele reticenței în transpunerea recomandărilor în practică. Unul dintre motive externe este de atitudine autorităților de stat față de cdom și lipsa de voință politică a statului pentru a îmbunătăți situația în domeniul drepturilor omului. Principalul motiv intern este lipsa unei statistici cu privire la îndeplinirea recomandărilor și a rezultatelor.

Cred că sporind capacitatea de ancheta va crește și numărul de recomandări acceptate. Pentru a crește capacitatea de investigație a cdom există diferite căi/măsuri ce pot fi măsuri atât de ordin reglementărilor legislative și de interne. Pentru a face lucrul avocaților parlamentari mai eficient, următoarele modificări ar trebui să fie luate în considerare.

7. 9 Propunere Parlamentului pentru amendamente legislative

Legea cu privire la avocații parlamentari § 29 A prevede: avocații parlamentari au dreptul să prezinte Parlamentului propuneri de modificare a legislației aplicabile în domeniul asigurării drepturilor omului și libertăților.

Așa cum au arătat mai multe interviuri, modul în care li se dă curs amendamentelor propuse de avocații parlamentari nu e reglementat. În practică, aceasta a dus la o situație, când propunerile avocaților parlamentari rămân neexaminată. Ar trebui să fie schimbat regulamentul Parlamentului, astfel încât să fie creată o procedură care să reglementeze felul în care propunerile avocaților parlamentari vor fi examinate.

Recomandare: De asemenea, ar trebui să fie luată în considerare posibilitatea includerii în lege a următoarei fraze: "avocații parlamentari au dreptul să prezinte Guvernării propuneri de modificare a legislației aplicabile în domeniul asigurării drepturilor omului și libertăților."

7. 10 Raport special adresat Parlamentului

Legea cu privire la avocații parlamentari § 30 (1) prevede: În cazul constatării unor încălcări la scară largă sau grave ale drepturilor omului și a libertăților constituționale, avocatul parlamentar este în dreptul de a face un raport în cadrul unei sesiuni a Parlamentului, precum și să propună înființarea unei comisii parlamentare pentru a investiga astfel de cazuri.

În prezent, Regulamentul Parlamentului nu prevede o procedură, care ar garanta avocaților parlamentari dreptul de a se adresa Parlamentului și de a cere formarea unei comisii de anchetă.

Recomandare: modificarea legislației / regulamentului ar trebui să conțină o prevedere, astfel încât avocații parlamentari ar putea îndeplini aceste sarcini bazându-se pe o anumită procedură.

7.11 Dreptul de a înainta curții cereri

Legea cu privire la avocații parlamentari § 28 (1) A prevede: *Pe baza rezultatelor examinării petiției, avocatul parlamentar are dreptul să depună o instanță cu o cerere de a apăra interesele unui petiționar, ale cărei drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate.*

În momentul de față, dom nu dispune de o înțelegere și practică unică, ce ar trata când și în ce condiții pot avocații parlamentari să trimită cazul în instanță, în interesul reclamantului. Este o cale de atac extremă, care ar trebui să fie utilizată rar. În caz contrar, avocații parlamentari ar putea deveni un furnizor de asistență juridică gratuită. Criteriile, pe care se bazează avocații parlamentari hotărând trimiterea plângerii în instanță ar trebui să fie cât mai lipsite de ambiguitate cu putință pentru a avocaților parlamentari, precum și a publicului. În caz contrar, este dificil să se justifice de ce unele plângeri sunt trimise în instanță, iar unele nu sunt.

Recomandare: De asemenea, ar trebui să fie luată în considerare posibilitatea modificării Legii cu privire la avocații parlamentari § 28 (1) O, astfel încât avocații parlamentari pot înainta cereri instanței în interesul reclamantului numai dacă toate celelalte căi de remediere prevăzute de lege pentru a proteja drepturile constituționale ale persoanei au fost epuizate.

7. 12 sesizările constituționale la Curtea Constituțională

Legea cu privire la avocații parlamentari art 31 prevede: *Avocații parlamentari au dreptul să notifice Curtea Constituțională în scopul verificării constituționalității legilor și rezoluțiilor adoptate de Parlament, decretelor președintelui Republicii Moldova, rezoluțiilor și ordinelor Guvernului , indiferent dacă acestea sunt în acord cu principiile general acceptate și actelor juridice internaționale privind drepturile omului.*

În practică, problemele au apărut, într-un caz când Curtea Constituțională a refuzat mai multe plângeri pe motiv că acestea nu sunt legate de drepturile omului.

Recomandare: În cazul în care Curtea continuă să interpreteze termenul drepturilor omului îngust, modificările la Legea cu privire la avocații parlamentari ar putea stipula, astfel încât "Avocații parlamentari au dreptul să notifice Curtea Constituțională în scopul verificării constituționalității legilor și rezoluțiile adoptate de Parlamentului, decretele președintelui Republicii Moldova, rezoluțiile și ordinele Guvernului, chiar de sunt irelevante în contextul drepturilor omului și libertăților fundamentale garantate de capitolul 2 al Constituției Republicii Moldova"

7. 12 proceduri administrative împotriva oficialităților

Legea cu privire la avocații parlamentari § 28 (1) C prevede: Pe baza rezultatelor examinării petiției, avocatul parlamentar are dreptul de a iniția proceduri administrative împotriva persoanelor, care au comis infracțiunea prevăzută în articolul 174/19 din Codul cu privire la contravențiile administrative. În momentul de față, nu există nici o procedură pentru modul în care avocații parlamentari poate iniția proceduri administrative împotriva oamenilor, care a comis infracțiunea prevăzută la articolul 174/19 din Codul cu privire la contravențiile administrative.

Recomandare: recomand studierea posibilității modificării Codului de contravenții administrative.

Legea cu privire la avocații parlamentari § 32 prevede: Imixtiunea în activitatea avocaților parlamentari cu scopul de a influența deciziile acestora asupra unor sesizări concrete, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a sesizărilor și neîndeplinirea recomandărilor avocaților parlamentari, precum și împiedicarea sub oricare altă formă a activității acestora atrag după sine răspundere în conformitate cu legislația.

Este o prevedere importantă, care ar trebui să garanteze ca activitățile avocaților parlamentari în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor lor nu sunt obstrucționate. Cu toate acestea, posibilitatea schimbării § 32 ar trebui să fie luată în considerare. De exemplu, § 32 permite pedepsirea unui funcționar, care nu urmează recomandării avocatului parlamentar. O normă similară de sancționare nu este compatibilă cu esența instituției Avocatului Parlamentar, pentru că termenul de "recomandare" implică faptul că aceasta este o sugestie cu caracter recomandabil și nu o forță juridică. Performanța operațională a Ombudsmanului în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor trebuie să depindă de autoritatea avocatului parlamentar și de abilitățile sale persuasive și nu pe existența unei dispoziții punitive. Acest fapt trebuie să fie luat în considerare, pentru că în cazul care oficialii se dovedesc responsabili pentru neîndeplinirea recomandărilor avocaților parlamentari, aceste recomandări devin subiectul unei proceduri. Aceasta, la rândul său, va fi în conflict cu esența instituției ombudsmanului.

7. 13 Reconcilierea de partide

Legea cu privire la avocații parlamentari § 23 de state: *(1) Centrul pentru Drepturile Omului creează un consiliu consultativ în scopul acordării de consultanță și de asistență în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari în calitate de mecanism național de prevenire a torturii. În componența acestuia, în mod obligatoriu, trebuie să fie incluși reprezentanți ai asociațiilor obștești care activează în domeniul protecției drepturilor omului.*

(2) Componența și Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului consultativ se aprobă de către directorul Centrului, în baza avizului Comisiei pentru drepturile omului a Parlamentului.

(3) *În componența consiliului consultativ pot fi incluse persoane care dispun de competență profesională și o bună reputație. La selectarea acestora se va ține cont de asigurarea echilibrului de gen și de reprezentarea grupurilor etnice și minoritare din societate.*

Ar trebui să fie luată în considerare posibilitatea modificării legii într-un așa fel, în care s-ar elucida procedura reconcilierii și efectul ei legal. În prezent, nu este clar, dacă este posibil de a începe procesul judiciar sau de a trimite cazul avocatului parlamentar pentru revizuire, dacă părțile au semnat deja un acord de reconciliere. De exemplu, în Estonia, un acord de reconciliere are efectul juridic al unui verdict instanță, prin urmare, aceasta face imposibilă reinițierea aceluși litigiu.

7. 14 Prezența la sesiunile Parlamentului și Guvernului

Legea cu privire la avocații parlamentari de artă. 30 (2) prevede că *avocații parlamentari au dreptul să participe la sesiunile Parlamentului și Guvernului și să ia cuvântul în cadrul lor.*

Dreptul avocaților parlamentari să participe la ședințele Parlamentului și ale Guvernului cu dreptul să ia cuvântul este un instrument foarte valoros pentru atingerea obiectivelor principale ale cdom. Așa cum ni sa spus de către directorul cdom, avocații parlamentari nu utilizează această prevedere din cauza lipsei unei proceduri adecvate și clare pentru acest drept.

Recomandare: de a modifica Legea cu privire la avocații parlamentari și de a prescrie ca ordinea de zi a sesiunilor Parlamentului și Guvernului, împreună cu un schelet a proiectului de lege ce urmează a fi discutat să fie trimise avocaților parlamentari în avans.

7. 15 Raportul anual către Parlament

Unul dintre cele mai importante aporturi ale cdom este raportul anual către Parlamentul Republicii Moldova, care ar trebui să conțină propuneri de îmbunătățire a situației privind garantarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Parlamentul poate utiliza raportul pentru formularea concluziilor privind impactul real al actelor legislative în administrația publică sau să adopte decizii cu privire la necesitatea modificării legilor prezente sau adoptării legilor noi. Raportul anual către Parlament este în prezent încă eclectic și include prea puține recomandări specifice. Raportul anual este inegal în calitate și nu dispune de statistici necesare pentru luarea unor decizii.

Legea cu privire la avocații parlamentari art. 34 (1) prevede: La începutul fiecărui an, pînă la data de 15 martie, Centrul pentru Drepturile Omului prezintă Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în decursul anului precedent. Raportul va conține un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor copilului. (2) Concomitent, în Parlament se discută informația despre activitatea Centrului pentru Drepturile Omului, prezentată de Comisia pentru drepturile omului, și propunerile în vederea îmbunătățirii acestei activități.

Una dintre cele mai importante contribuții ale cdom este raportul anual către Parlamentul Republicii Moldova. În practică, aceasta nu funcționează în mod eficient, deoarece nu există nici o procedură parlamentară pentru a organiza audierea și discutarea

raportului în Parlament. Pentru a ilustra acest fapt menționăm, că cdom încă urmează să prezinte raportul precedent parlamentului pentru discuții.

Recommendare: să se modifice Legea cu privire la avocații parlamentari, ca să prescrie o procedură detaliată pentru organizarea ședinței anuale și discutarea raportului cdom Parlamentului. Este important de a oferi tuturor avocaților parlamentari posibilitatea de a prezenta un raport oral Parlamentului în timpul sesiunii plenare. O astfel de modificare ar ridica statutul avocaților parlamentari.

Recomandare: Elaborarea unei proceduri și linii directoare asociate pentru dezvoltarea raportului către Parlamentul. Liniile directoare ar trebui să specifice, de asemenea, structura raportului.

7. 16 Rolul educațional al avocaților parlamentari

Legea cu privire la avocații parlamentari § 33 prevede: (1) La începutul fiecărui an, pînă la data de 15 martie, Centrul pentru Drepturile Omului prezintă Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în decursul anului precedent. Raportul va conține un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor copilului. (2) Concomitent, în Parlament se discută informația despre activitatea Centrului pentru Drepturile Omului, prezentată de Comisia pentru drepturile omului, și propunerile în vederea îmbunătățirii acestei activități.

Funcția educațională a cdom care este menționată în § 33 a fost efectuată maxim posibil cu bugetul actual. Pentru îndeplinirea acestei sarcini, în măsura prevăzută de lege, este necesar ca cdom să primească un sprijin financiar suplimentar de la bugetul de stat sau sponsori. În cazul în care un sprijin suplimentar nu pot fi obținut, ar putea lua în considerație o posibilă abrogare a § 33 (1).

7. 17 Delegarea autorității de către avocații parlamentari

Legea cu privire la avocații parlamentari Art 40 (2) F, prevede ca *în alte municipii și orașe pot fi create reprezentanțe ale Centrului pentru Drepturile Omului ca subdiviziuni teritoriale, care îndeplinesc următoarele atribuții: să participe la unele ședințele de judecată, să efectueze vizite regulate în teritoriu, în cazul în care deținuții sunt sau ar putea fi deținuți și de a organiza întâlniri și discuții cu reținuții sau persoanele arestate persoană.*

Recomandare: de a oferi avocaților parlamentari dreptul de a autoriza personalul din teritoriu de a întreprinde investigații, cu acordul avocatului parlamentar, în scopul de a aduna materiale probatorii, fie pentru a confirma sau de a nega circumstanțele menționate în petiție.

7. 18 Măsuri interne pentru îmbunătățirea capacității de anchetă

Capacitate puternică de cercetare și anchetă este un atu important al oricărei instituții naționale pentru drepturile omului. Ea oferă instituției resurse pentru a analiza tendințele și evoluțiile, a pregăti rapoarte analitice și plângeri constituționale și a propune măsuri proactive care vizează îmbunătățirea pe termen lung a situației drepturilor omului în Republica Moldova.

Așa cum stau lucrurile la moment, departamentul de investigație și de monitorizare necesită consolidarea capacității de monitorizare constituțională, care, la rândul său, este

din cauza gradului insuficient de conștientizării constituționale. În prezent cele mai multe din capacitățile de cercetare sunt concentrate în "unitatea" de consilier special al avocaților parlamentari. Capacitatea de cercetare a Centrului trebuie să fie crescută și cunoștințe personalului și gradele de conștientizare constituțională trebuie îmbunătățit (în special în departamentul de anchetă și monitorizare).

Recomandare: organizarea procesului de acceptare a petițiilor, făcând schimbările necesare pentru îmbunătăți eficiența și eficacitatea examinării petițiilor. Modificările aplicate mecanismului de examinare a petițiilor ar trebui să conducă la modificări în responsabilitățile personalului / departamente și în structura potențială a Centrului.

Recomandare: Elaborarea unei proceduri și linii directoare pentru mecanismul de examinare a petițiilor. Procedura ar trebui să definească în mod clar responsabilitățile din rândul personalului / a departamentelor, fluxurile de lucru și termenele. Aceste proceduri ar trebui să furnizeze baza pentru formarea noului personal, precum și pentru formarea continuă a personalului existent.

Luați în considerare posibilitatea implicării unei persoane din exterior cu rolul de a facilita crearea acestor orientări și care să ofere sprijin pentru Centru în materie de expertiză privind funcționarea eficientă.

Recomandare: Desfășurarea trainingurilor pentru personal, care s-ar axa pe aplicarea celor mai importante principii constituționale, cum ar fi principiul proporționalității, clarității legii, demnității omului, supremația legii, etc., în munca de zi cu zi. Luați în considerare posibilitatea invitării experților străini cu cunoștințe valoroase la trainingurile de formare profesională menționate mai sus.

8 REVIZUIREA NIVELULUI ORGANIZAȚIONAL

8.1 Strategia Centrului pentru Drepturile Omului Moldova

În prezent, Centrul nu are un plan strategic. Un proces de planificare există, dar procesul nu se bazează pe o conturare a priorităților și necesităților și oportunităților Centrului, ci are un caracter predominant reactiv în natură. Există o lipsă de gândire și planificare strategică. Acest lucru este dovedit cu multe exemple, care dau impresia că, uneori, cdom acționează în mod haotic și lipsit de focus. Personalul cdom nu este bine informat cu privire la prioritățile cdom și motivația din spatele priorităților. Curent Planul strategic conține aproape toate domeniile de drepturi ca priorități.

Interviurile au indicat o problemă de înțelegere ambiguă a obiectivelor comune a organizației cdom. Lipsa de focusare clară asupra activității diminuează performanța individuală a fiecărui angajat. Performanțele slăbite a tuturor angajaților subminează eficiența întregii organizații.

În viitor, Centrul va trebui să dezvolte mai întâi o viziune pentru tipul de organizație ce dorește să fie, și apoi o strategie pentru mai mulți ani care definește în mod clar modul în care va realiza acest scop: prin a descrie ce resurse vor trebui să fie angajate, care parteneriate trebuie dezvoltate și ce capacități umane și abilități necesită dezvoltate. Astfel va exista un plan anual a Centrului, a departamentelor și planuri de activitate individuale.

Structura Centrului, precum și existența a patru avocați parlamentari, fiecare ocupându-se cu un set separat de competențe, face dezvoltarea unei viziuni comune pentru Centru și mai importantă. Acest lucru este crucial pentru a permite Centrului a se poziționa în mod eficient și să-și ridice profilul său public printre actorii internaționali, instituțiile guvernării, societatea civilă și a publicul larg. Mai mult decât atât, în conformitate cu constrângerile legate de resurse cu care se confruntă de Centru, o viziune

clară, strategia și planurile anuale de lucru pot îmbunătăți în mod semnificativ capacitatea Centrului de a dezvolta parteneriate și mobiliza sprijinul financiar în jurul priorităților sale strategice.

Directorul Centrului pentru Drepturile Omului și avocații parlamentari înțeleg necesitatea de a dezvolta o viziune clară, strategie și plan de lucru pentru a poziționa Centrul în fruntea problemelor drepturilor omului în Republica Moldova. Schimbarea actuală pe care Centrul a decis să o facă, și care se bucură de sprijinul deplin al directorului și a avocaților parlamentari, este momentul ideal pentru a valorifica capacitățile organizaționale și individuale spre îndeplinirea acestor sarcini.

Recomandare: De a efectua un exercițiu de vizionare, eventual cu sprijinul facilitatorilor externi, care să permită conducerea Centrului și personalului de a defini ce tip de organizație își dorește Centrul să fie și să devină în viitor. Opțiunea de retragere a personalului ar trebui să fie luată în considerare în acest exercițiu de vizionare, deoarece aceasta oferă avantajul suplimentar al creării unei echipe. Centrul ar trebui să ia în considerare posibilitatea primirii unui ajutor constructiv din partea guvernării și societății civile.

Recomandare: Elaborarea unei strategii care definește modul în care Centrul va realiza această vizionare și care va elucida cerințele și resursele necesare (atât financiare cât și umane). Strategia ar trebui să definească scopurile concrete, obiective și să stabilească mecanismele de evaluare care îi vor permite să stabilească dacă obiectivele strategiei au fost atinse și pentru a evalua eficacitatea generală a Centrului, în conformitate cu prioritățile sale strategice. Dezvoltarea procedurii de planificare strategică - definirea unor termene, formatului și responsabilităților pentru personal - precum și a liniilor directoare pentru a sprijini punerea sa în aplicare. Procesul de planificare strategică ar trebui să implice mai multe părți interesate, atât interne (personalului cheie din diferite departamente) și actorii externi (guvern, societatea civilă și actorii internaționali).

Oferirea personalului traininguri pentru formare profesională cu privire la planificarea strategică. Personalul-cheie (avocații parlamentari, consilierii și personalul-cheie în alte departamente relevante) ar trebui să beneficieze de o formare mai avansată în ce privește modul de a facilita sesiuni de planificare strategică.

Recomandare: *Pe baza strategiei și priorității, să dezvolte planuri de lucru anuale pentru Centru, precum și pentru reprezentanțele sale și pentru personal. Dezvoltarea procedurilor de planificare a activităților anuale, asigură că toate părțile relevante interesate (atât cele interne, cât și cele externe) au o contribuție la activitățile Centrului dacă este cazul, și că procesul se desfășoară în timp util. Procedura de planificare a activităților anuale ar trebui să definească modul în care sunt stabilite prioritățile între reprezentanțe și Centru pentru un an întreg, și ar trebui să formuleze clar partenerii-cheie, necesari pentru punerea în aplicare a acestor priorități.*

Recomandare: *Există o necesitate de a conveni asupra principiilor prioritare și apoi să se urmărească în permanență aceste principii, stabilite anual în planul de lucru. În timp ce aria prioritară o constituie aspectele realizate din proprie inițiativă, de asemenea ar putea fi luate în considerare următoarele:*

- *frecvența sau probabilitatea de apariție a unor probleme juridice;*
- *numărul persoanelor interesate sau afectate;*
- *oportunitatea de a crea noi valori;*
- *importanța subiectului în societate;*
- *posibilitatea implementării luând în considerare sursele existente.*

Recomandare: A oferi cursuri de instruire pentru toți colaboratorii asupra rezultatelor în scopul de a se asigura că planurile anuale de lucru sunt realizate în mod eficient și că acestea definesc în mod clar capacitățile, activitățile, indicatorii și sursele de date (de ex. de la plîngerile parvenite, analiza proactivă a tendințelor drepturilor omului, la feedback-ul de la cetățeni și parteneri, etc.) necesare pentru a facilita măsurarea rezultatelor.

Recomandare: Pentru a fi pragmatic, Centrul trebuie mai întâi de toate să se concentreze asupra dezvoltării viziunii comune, strategiei și a planului anual de lucru. Planurile de activitate departamentale și individuale ar trebui să fie realizate la o dată ulterioară și în momentul în care structura Centrului este convenită și clar definită.

8.2 STATISTICI

Planificarea și preponderența problemelor legate de drepturile omului ar putea fi mai benefice, în cazul în care ar putea fi colectate mai multe date statistice despre solicitant, despre natura plîngerii și rezultatele examinării. Evaluarea eficacității CpDOM, fără existența datelor statistice relevante și de încredere este imposibilă. În prezent, datele sunt colectate insuficient. Metodele actuale de colectare a diferitor date ar putea să nu realizeze acest scop.

Din cauza lipsei de statistici, nu este posibil de a evalua eficiența operațională a CpDOM. Datele statistice descriu mai degrabă procesul decît rezultatul. De exemplu, datele statistice fiind colectate, nu prezintă ce articole (stipulate în Legea cu privire la avocații parlamentari § 27, 28, 29, 30, 31) au fost utilizate și cîte autorități publice au fost de acord cu recomandările Centrului pentru Drepturile Omului. Din cauza insuficienței de date statistice, nu este posibil de a efectua continuarea, evaluarea situației drepturilor omului în Republica Moldova sau totodată de a planifica acțiunile sau prioritățile CpDOM.

Recomandare: Centrul pentru Drepturile Omului ar putea lua în considerare colectarea adecvată de date în mod sistematic privind plîngerile și rezultatele, cum ar fi:

- repartizarea cazurilor în dependență de domeniul de activitate;
- repartizarea cazurilor la care avocatul parlamentar a deschis din proprie inițiativă un proces;¹
- repartizarea cazurilor care nu fac obiectul activității avocatului parlamentar;²
- cazurile care nu sunt investigate și sunt remise după competență.³

Repartizarea cazurilor conform rezultatelor:

Cazuri acceptate;

Cazuri investigate, prezentarea unui aviz care va conține recomandări⁴

Numărul de avize (recomandările) acceptate de către autorități.

Prezentarea Parlamentului propuneri în vederea perfecționării legislației în vigoare⁵

Remiterea către autoritățile publice centrale și locale a obiecțiilor și propunerilor de ordin general⁶

Prezentarea unui raport special la una din ședințele Parlamentului⁷

Sesizarea Curții Constituționale⁸

Adresarea în instanța de judecată⁹

Solicitarea de a iniția un proces disciplinar sau penal în privința persoanei cu răspundere¹⁰

Intentarea unui proces administrativ¹¹

¹ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 21

² Legea cu privire la avocații parlamentari art. 16, 17, 18, 20(4),

³ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 20 (1) C

⁴ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 27 (1)

⁵ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 29 (1) A

⁶ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 29 (1) B

⁷ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 30 (1)

⁸ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 31

⁹ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 28 (1)

¹⁰ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 28 (1) B

¹¹ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 28 (1) C

Sesizarea persoanelor cu funcții de răspundere asupra cazurilor de neglijență în lucru, încălcarea eticii, de târăgănare și birocratism¹²

Investigarea cererilor, respingerea petiției.¹³

8.3 Sistemul electronic de documentare

Centrul pentru Drepturile Omului nu dispune de un sistem electronic de documentare (SED). Un astfel de sistem ar putea servi ca un instrument eficient pentru manevrarea, depozitarea și căutarea documentelor, colectarea de date statistice. SED trebuie să garanteze controlul deplin al fluxului de documente, inclusiv intrări standardizate de la calculatoarele personalului și ieșiri flexibile, atât tipărite și cât în formă electronică.

SED ar putea ajuta la:

- 1) accelerarea proceselor;
- 2) să ofere o mai bună prezentare generală pentru manageri despre activitățile din domeniul lor de administrare;
- 3) crearea oportunităților pentru colectarea informației statistice despre activitățile CpDOM și de a
- 4) a permite accesul tuturor funcționarilor la sistemul de documentare precum și la arhiva numerică.

Condițiile prealabile pentru lansarea SED sunt:

- 1) un management eficient
- 2) structura clară și simplă a organizației
- 3) disciplină și etică în muncă
- 4) descrierea procedurii de lucru (de exemplu filtrarea și instrucțiuni privind recepționarea cererilor)
- 5) specificarea așteptărilor din partea sistemului managerial
- 6) suport IT

Dezvoltarea SED fără aceste condiții prealabile menționate mai sus, este ca construirea unei clădiri zgîrie nori fără fundament.

În cadrul oficiului Cancelarului de Justiție din Republica Estonia, SED a fost lansat la 1 ianuarie 2005 după doi ani de pregătire.

În rezultatul lansării noului sistem electronic de documentare:

- sistemul informațional de documentare permite simultan accesarea a pînă la 100 de utilizatori și are totodată o stocare de date centrală;
- gestionarea documentelor se poate face și în format digital;
- toate versiunile de documente sunt păstrate și pot fi accesate cu efect retroactiv;
- interfața utilizatorului este convenabilă;
- sistemul permite raportare și statistici;
- privind înregistrarea unui document, este posibil să se stabilească un profil adecvat pentru acesta, în dependență de caracterul său
- dreptul la accesarea documentelor poate fi determinată într-o manieră flexibilă. Este posibil să se determine accesul la documente de către grupuri de utilizatori precum și de către utilizatori individuali;
- documentele pot fi căutate în funcție de toți parametrii de date;
- interfața web pentru documente a fost creată cu scopul de a aduce la cunoștință intrările înregistrate, pe pagina web a Cancelarului de Justiție;
- sistemul este compatibil cu cele mai comune instrumente ale grupurilor de lucru.

Recomandare: a se lua în considerare proiectarea, implementarea și gestionarea sistemului electronic de documentare. A considera sprijinul acordat de către donatori adiționali în scopul dezvoltării sistemului electronic de documentare.

¹² Legea cu privire la avocații parlamentari art. 28 (1) D

¹³ Legea cu privire la avocații parlamentari art. 28 (3)

8.4 Structura CpDOM

Actuala structură a instituției duce atât la o lipsă de responsabilitate pe plan intern și pe plan extern cât și încetinește circulația informațiilor. Orizontal, coordonarea lucrului se efectuează mai mult în baza relațiilor personale decât în baza procedurilor aprobate. Prea multă responsabilitate administrativă este concentrată într-un număr puțin de personal.

Actuala structură a Centrului nu asigură realizarea obiectivelor sale strategice. Balanța dintre sarcinile esențiale și administrative nu este rezonabilă. Există 6 servicii administrative (Avocații parlamentari; serviciul programe instructive, relații cu publicul; serviciul recepționare a petițiilor și organizare a audiențelor; serviciul administrativ; contabil-șef și serviciul resurse umane) și 3 servicii (Aparatul Avocaților parlamentari; serviciul protecție a drepturilor copilului; serviciul investigații și monitorizare) responsabile pentru îndeplinirea sarcinilor substanțiale.

Schimbările organizaționale sunt necesare pentru a îmbunătăți coordonarea și cooperarea dintre subdiviziuni.

O organizație de succes necesită o stabilire clară a funcțiilor, stabilirea fișelor de post, o structură ordonată. Actuala structură a CpDOM este prezentată în Anexa 1. Deficiențele structurii actuale sunt următoarele:

- 1) Lipsa de claritate, care este folositoare în activitatea avocaților parlamentari. În cazul în care competența avocaților parlamentari este împărțită în conformitate cu acordurile interne¹⁴, fapt ce nu s-a efectuat în cadrul Serviciului Investigații și Monitorizare.
- 2) Specialiștii din cadrul Serviciului Investigații și Monitorizare lucrează pentru toți avocații parlamentari în funcție de necesități. Acest fapt a provocat un decalaj semnificativ în cadrul volumului de lucru al specialiștilor. Acest decalaj este amplificat prin faptul, că serviciul nu are un șef de serviciu, care ar putea coordona activitățile între specialiști și ar asigura un volum de lucru egal și să verifice calitatea substanțială a lucrului
- 3) Specializarea colaboratorilor este dificilă, ceea ce înseamnă, că CpDOM nu are suficienți specialiști în domeniul specific al dreptului.
- 4) Din alt punct de vedere, structura instituției nu permite construirea carierei care este vitală din punct de vedere al aspectului de motivație.
- 5) Scopul și rolul structurii instituției avocaților parlamentari este neclar.
- 6) Sarcinile serviciului administrativ sunt dispersate.
- 7) Nu este clar faptul cum Reprezentanțele Centrului sunt conectate cu celelalte servicii și cu avocații parlamentari.

Reformarea structurii necesită un acord cu privire la:

Cum sunt divizate responsabilitățile avocaților parlamentari?

Au nevoie avocații parlamentari de un serviciu propriu sau doar de un singur serviciu (Serviciul investigații și monitorizare) care să funcționeze și să servească pentru toți avocații parlamentari?

Cum să fie distribuite domeniile de activitate între AP?

În prezent, domeniile de activitate sunt distribuite între avocații parlamentari conform unei decizii adoptate în comun acord. Domeniile de activitate sunt împărțite pe baza diferitor drepturi, de exemplu dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății etc.

Distribuirea domeniilor de activitate pe baza domeniului drepturilor permite avocatului parlamentar să aibă o privire de ansamblu precisă în domeniul lor de activitate.

Deficiența unui sistem similar constă în aceea că trasarea unor linii dintre domenii diferite este întotdeauna întâmplătoare. De exemplu, avocații parlamentari pot practica aceleași drepturi (dreptul de acces liber la justiție). Adicional, acest sistem nu garantează o imagine de ansamblu privind situația din diferite instituții în ceea ce privește asigurarea drepturilor omului.

S-ar putea lua în considerare faptul, dacă domeniile de activitate ale avocaților parlamentari ar fi distribuite în baza unei decizii ale ministerului. În acest caz, avocații parlamentari ar putea distribui domeniile de activitate bazate pe supravegherea guvernamentală. Avantajul unu astfel

¹⁴ § 11: distribuirea domeniilor de activitate ale avocaților parlamentari are loc printr-o decizie a lor, luată în comun acord.

de sistem este faptul, că acesta permite o mai bună imagine de ansamblu a situațiilor din cadrul organizațiilor guvernamentale cu privire la garantarea drepturilor omului și prin urmare face posibilă realizarea responsabilităților politice. În țările în care există un sistem similar ca și în Moldova, domeniile de activitate sunt distribuite și bazate pe supravegherea organelor guvernamentale, și nu pe drepturi. De exemplu, în Suedia fiecare dintre cei patru Ombudsmani este responsabil pentru supravegherea unei zone ce cuprinde o serie de autorități publice.¹⁵

Eu recomand ca CpDOM să fie structurat în conformitate cu domeniile de activitate ale Ministerelor sau ale autorităților publice.

Într-un stat democrat, obiectivul principal al sesizării din partea populației este de a oferi o reacție la puterea supremă a statului. Responsabilitatea politică aparține Ministerelor și el sau ea este cel care are acces la instrumentele critice necesare pentru soluționarea acestei probleme.

Populația are dreptul de a cunoaște problemele referitoare la guvernarea statului, precum și să cunoască cărei autorități îi revine sarcina de a găsi soluții la aceste probleme.

Referindu-ne la principiile menționate mai sus, noua structură a CpDOM ar explora principalele dezvoltări care au avut loc în domeniile de activitate ale ministerelor și acțiunile avocaților parlamentari

În lumina principiilor de mai sus, noua structură a CpDOM ar explora principalele evoluții care au avut loc în domeniile de responsabilitate a tuturor ministerelor și procedurilor avocaților parlamentari.

Dacă este necesar, există posibilitatea de a defini activitățile avocaților parlamentari luând în considerare atât drepturile ministeriale cât și cele relevante.

În prezent, avocații parlamentari nu au departamente subordonate, iar specialiștii nu lucrează cu un avocat parlamentar. Așa cum am menționat anterior, acest fapt creează dificultăți în activitatea specialistului, precum și cauzează un volum de lucru inegal.

În contextul celor expuse, recomand să fie creat un departament /serviciu pentru fiecare avocat parlamentar, care ar consta dintr-un șef de serviciu și specialiști care vor efectua vizite și vor examina plîngeri.

8.4.1 Managementul CpDOM

Conform art.36 (2) din Legea cu privire la avocații parlamentari prevede: Directorul Centrului pentru Drepturile Omului efectuează conducerea generală a Centrului: coordonează activitatea avocaților parlamentari, angajează și eliberează funcționarii Centrului și reprezentanții în teritoriu, definește îndatoririle lor, organizează pregătirea rapoartelor anuale, reprezintă Centrul în țară și în străinătate.

Astfel, Regulamentul CpDOM prevede o listă extinsă cu privire la responsabilitățile administrative ale directorului CpDOM. Aceasta înseamnă că unul din avocații parlamentari este „mai egal” decât ceilalți trei avocați parlamentari. Coordonarea activității avocaților parlamentari de către director ar afecta independența AP.

Directorul are un volum de lucru administrativ semnificativ plus și obligațiile sale de fond. Este necesară o reconsiderare a structurii CpDOM și o serie de modificări specifice în ceea ce privește funcționarea instituției. O soluție posibilă este stabilirea unei poziții de director executiv (șef de stat major) cu funcții pur administrative subordonat avocaților parlamentari. Directorul actual al CpDOM ar trebui să fie redenumit ca Director al avocatului parlamentar. Este necesar de a dezvolta unele proceduri mai clare pentru o activitate colectivă și de interacțiune între avocații parlamentari.

Recomandare: ca o modalitate de a “democratiza” conducerea CpDOM este înființarea unui Consiliu al Avocaților parlamentari.

8.4.2 Consiliul Avocaților Parlamentari

Consiliul ar trebui să fie format din avocații parlamentari. Ședințele Consiliului ar trebui să fie convocate la inițiativa Directorului Avocaților Parlamentari sau la inițiativa a jumătate din

membrii Consiliului. Ședința Consiliului ar trebui să fie legală chiar dacă sunt prezenți doar trei avocați parlamentari. Ședința ar trebui să fie prezidată de către Directorul avocaților parlamentari, iar în lipsa acestuia, ședința va fi prezidată de un avocat parlamentar desemnat. Consiliul ar trebui să adopte rezoluții privind probleme ce țin de competența sa cu votul majorității tuturor membrilor consiliului.

8.4.3 Competența Consiliului Avocaților Parlamentari

Legea ar trebui să prevadă cel puțin cerințele minime în ceea ce privește competențele Consiliului. Consiliul ar trebui să ia în considerare principalele aspecte ale activității avocaților parlamentari, inclusiv, dar nu să nu se limiteze la:

- 1) Aprobarea bugetului CpDOM;
- 2) Aprobarea deciziei privind domeniile de activitate ale avocaților parlamentari;
- 3) Aprobarea regulamentelor CpDOM;
- 4) Aprobarea structurii CpDOM, lista funcțiilor;
- 5) Propunerile privind utilizarea alocațiilor CpDOM;
- 6) Aspectele privind întocmirea și prezentarea la Parlament a raportului anual al CpDOM;
- 7) Aspectele legate de deplasările de serviciu în străinătate ale avocaților parlamentari și a altor funcționari.

8.4.4 Unitatea analitică

Avocații parlamentari au dreptul să asiste la ședințele Parlamentului¹⁶, să facă propuneri în vederea perfecționării legislației¹⁷, să sesizeze Curtea Constituțională¹⁸ și să intenteze proces disciplinar, administrativ sau penal în privința unor persoane cu funcții de răspundere¹⁹. Prevederile menționate mai sus diferă de modalitatea de soluționare a plîngerilor și efectuarea vizitelor de monitorizare, deoarece aceasta necesită abilități de analiză, înțelegerea unor legături între diverse domenii de drept și o capacitate magnifică de exprimare. Acest tip de competență ar putea fi concentrat într-un singur departament (unitate de analiză) sau repartizat între departamente. Ambele opțiuni au avantaje și dezavantaje. Existența unei unități de analiză ar permite utilizarea mai eficientă a resurselor ceea ce va contribui la o remunerare mai bună și la motivarea specialiștilor. Pe de altă parte, legătura dintre unitatea de analiză și avocații parlamentari ar putea deveni insuficiente.

Avantajul acestui sistem este răspîndirea competențelor între departamente, fluxul de cunoștințe teoretice și experiență în activitatea de zi cu zi a departamentelor. Dezavantajul acestui sistem este că specialiștii ar fi supraîncărați, în ceea ce privește examinarea plîngerilor și organizarea vizitelor de monitorizare. Luînd în considerare toate cele mai sus menționate, recomand crearea unei unități speciale de analiză care să servească toți avocații parlamentari.

8.4.5 Serviciul recepționare a petițiilor și organizare a audiențelor

Organizarea recepționării, selectării plîngerilor, decizia privind distribuirea cererilor avocaților parlamentari trebuie să fie efectuată de către acest serviciu. În acest caz, avocații parlamentari și juriștii nu vor fi nevoiți să examineze plîngerile ce nu țin de competența avocatului parlamentar. Audiența cetățenilor trebuie să fie efectuată de către specialiștii din cadrul acestui serviciu, care vor selecta persoanele ce necesită audiență la avocatul parlamentar. Acest serviciu trebuie să fie fuzionat cu Cancelaria pentru a întruni funcțiile similare într-un singur serviciu.

8.4.6 Reprezentanțele

În prezent, CpDOM are trei reprezentanțe (în Bălți, Cahul, Comrat). Aceste reprezentanțe organizează recepționarea plîngerilor, examinarea cererilor și iau parte la efectuarea vizitelor de monitorizare. Legătura funcțională dintre CpDOM și reprezentanțe este slabă, deoarece numărul cererilor parvenite este mic, iar majoritatea din ei pierd timpul lor în legătură cu audierea cetățenilor. Pentru efectuarea unei utilizări mai bune a resurselor în cadrul reprezentanțelor,

¹⁶ Legea cu privire la avocații parlamentari § 30 (2)

¹⁷ Legea cu privire la avocații parlamentari § 28 A

¹⁸ Legea cu privire la avocații parlamentari § 31

¹⁹ Legea cu privire la avocații parlamentari § 28 (1) B,C

poate fi posibil ca activitatea reprezentanțelor să nu fie subordonată Directorului Centrului, ci direct să coopereze cu Serviciul recepționare a petițiilor și organizare a audiențelor

8.4.7 Serviciul administrativ

Diverse funcții administrative sunt împărțite între diferite servicii, ceea ce face dificilă coordonarea și cauzează răspîndirea de responsabilități. Conform legii, directorul conduce și organizează funcțiile administrative. Directorul este supraîncărcat cu aceste sarcini. Concentrarea acestor sarcini într-un singur serviciu ar putea fi mai eficient. Serviciul ar putea include următoarele sarcini: contabilitate, managementul resurselor umane, relații publice și programe de training, relații internaționale, secretariat și suport tehnic. Ar putea fi posibil crearea diviziilor în serviciul administrativ, în cazul în care numărul de persoane care desfășoară activitatea este de cel puțin trei. Ținând seama de importanța relațiilor internaționale și a cererii de proiect internațional, ar putea fi angajat un specialist pentru a fi responsabil de aceste sarcini și să conlucreze direct cu Directorul CpDOM. Acest serviciu ar trebui să fie condus de directorul executiv.

Bazîndu-mă pe necesitățile organizaționale cum sunt identificate în acest raport și pe baza recomandărilor privind modificările structurale ale Centrului, noua structură a CpDOM este propusă în anexa 2.

Concluzie

În concluzie aş dori să menționez că pentru dezvoltarea societății democratice în Republica Moldova este extrem de important de a avea un Centru pentru Drepturile Omului extrem de efektiv. În momentul de față, există încă unele puncte slabe, dar cu un efort ele pot fi de abolite. Necesitatea principală rămîne aceea că trebuie să existe o voință interioară pentru îmbunătățirea situației și pentru acest motiv, este extrem de important să se acorde o atenție recomandărilor date de experții externi. În cazul în care există nevoia urgentă pentru ameliorarea eficienței aş propune contactarea experților străini care pot furniza cunoștințe și consultări pe domenii concrete. Cu dedicatie din partea Republicii Moldova și sprijin de la donatori Sunt sigur că în următorii ani CpDOM va fi format într-un apărător real al drepturilor tuturor oamenilor.

CpDOM se confruntă în prezent cu o serie de provocări care au nevoie să fie abordate fără întârziere. Cred că CpDOM este gata pentru a înfrunta o astfel de provocare.