



**PROGRAMUL SUSȚINEREA DEMOCRAȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA
PROGRAM COMUN DINTRE CONSILIUL EUROPEI ȘI DELEGAȚIA UNIUNII EUROPENE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

**Evaluarea problemelor actuale ale instituției ombudsmanului în
Republica Moldova**

**Raportul consultantului pentru Direcția generală pentru drepturile omului
și afaceri juridice a Consiliului Europei**

Pregătit de Dl. Marek Antoni Nowicki
(anterior Ombudsman Internațional în Kosovo)

Viziunile și opiniile exprimate în acest raport aparțin autorului și nu reflectă în mod obligatoriu politicile oficiale și poziția Uniunii Europene și Consiliului Europei

Acest raport este pregătit în baza rezultatelor vizitei mele la Chișinău în perioada 2 – 4 iunie 2010 și a unui șir de întrevederi desfășurate la Instituția Ombudsmanului cu Dl. Anatolie Munteanu, Director, avocat parlamentar; Dna Aurelia Grigoriu, avocat parlamentar.

Am avut de asemenea oportunitatea să mă întâlnesc și să port discuții cu următorii experți internaționali și locali: Dl. Ulvi Akhundlu, Manager de Proiect; Dna Mariana Chicu, Coordonator de Program în domeniul drepturilor omului – ambii reprezentanți ai Programului Comun al Consiliului Europei și Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova “Programul pentru Susținerea Democrației”; Dl. Ausra Raulickyte, Consultant UE pentru Ministerul Justiției; Dl. Mircea Eșanu, Managerul Programului; Dl. Victor Zaharia, expert al Programului – ambii reprezentanți ai Programului Comun al Delegației Comisiei Europene în Republica Moldova și Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare din Republica Moldova “Susținerea consolidării mecanismului național de prevenire a torturii în conformitate cu prevederile OPCAT”; Dl. Claude Cahn, Consultant în drepturile omului, Oficiul Națiunilor Unite al Coordonatorului Rezident în Republica Moldova.

Împreună cu Dl. Anatolie Munteanu, am vizitat de asemenea oficiul regional din Cahul și am discutat despre activitățile acestuia cu șeful oficiului Dl. Anatolie Cravenco.

Ca parte a analizei efectuate, am examinat următoarele texte, rapoarte și alte documente juridice relevante: Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 și publicată în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" Nr.1 din 18.08.1994; Legea cu privire la avocații parlamentari, Nr.1349-XIII din 17 octombrie 1997, publicată în “Monitorul Oficial al Republicii Moldova” Nr.82-83/671 din 11 decembrie 1997; Hotărârea cu privire la aprobarea Regulamentului Centrului pentru drepturile omului, structurii, statelor de cadre și procedurilor de finanțare a acestuia, Nr. 57-XVI din 20 martie, 2008, publicată în Monitorul Oficial Nr.81/276 din 25 aprilie 2008.

În acest raport mă voi referi la întrebările abordate de avocații parlamentari și de alți interlocutori ai mei pe parcursul discuțiilor noastre, care necesită recomandări și expertiză. Am convenit că mă voi refer mai degrabă la aspectele conceptuale ale tuturor acestor chestiuni, decât să evaluez, articol după articol, Legea cu privire la avocații parlamentari.

1. Constatări generale

Înainte de a discuta chestiunile în detalii, aș dori să evidențiez câteva observații generale importante.

Este indiscutabil faptul că instituțiile, precum cea a ombudsmanului, dețin o poziție fermă, importantă și permanentă în șirul instituțiilor care formează infrastructura unui sistem democratic, bazat pe supremația legii și asigurarea drepturilor omului. În ultimul timp, se creează un număr crescând de instituții de acest gen, cu priorități axate pe protecția drepturilor omului.

Capacitatea acestui tip de instituție de a juca un rol corespunzător într-un stat depinde de mulți factori de ordin politic, social și juridic. Astfel de instituție trebuie să-și asume locul său adecvat în cadrul sistemului constituțional, să dispună de un domeniu de competență suficient de vast, precum și de un șir de instrumente legale care ar permite să stimuleze în mod efectiv

domeniul juridic și practica reală în domeniile importante ce țin de drepturile omului. O caracteristică importantă a unei astfel de instituții, care funcționează efectiv, trebuie să fie independența sa, în particular, dar nu și exclusiv, în raport cu executivul. Prin urmare, o importanță specială trebuie să fie atribuită garanțiilor constituționale și statutare ale acesteia, inclusiv garanțiilor ce implică bugetul instituției. Succesul acestor instituții depinde în măsură semnificativă de autoritatea sa morală și profesională în cadrul structurilor statului și societății. Astfel, este foarte important de stabilit, *inter alia*, criteriile corespunzătoare și proceduri adecvate pentru alegerea ombudsmanului de către parlament, precum și garanții pentru cele mai înalte calificări profesionale și morale ale cadrelor sale.

Ținând cont foarte mult de aceste lucruri, vă prezint următoarele comentarii detaliate și sugestii referitoare la Constituția Republicii Moldova, Legea cu privire la avocații parlamentari (sau “cu privire la Ombudsman”), regulamentele relevante și căile de implementare a reformelor viitoare foarte necesare.

2. Chestiuni în detalii

a. Trebuie să fie inclusă instituția ombudsmanului în constituție?

Instituția ombudsmanului ar trebui să fie inclusă în Constituția Republicii Moldova dat fiind importanța sa, necesitatea de a o accentua în stat și în societate, rolul pe care aceasta trebuie să-l joace în apărarea drepturilor constituționale ale persoanelor și în exercitarea controlului statului și a organelor acestuia în sensul respectiv. În particular, constituția trebuie să demonstreze importanța instituției ombudsmanului, scopurile fundamentale ale acesteia, modul în care ombudsmanul este desemnat, durata mandatului acestuia(acesteia), condițiile pe care persoana deținătoare a funcției date trebuie să le întrunească, garanțiile principale ale succesului activității ombudsmanului și ale independenței acestuia/acesteia, precum și relațiile cu alte organe de stat. Celelalte chestiuni trebuie să fie reglementate în Legea cu privire la avocații parlamentari (sau “cu privire la Ombudsman”).

b. Unul sau mai mulți ombudsmani?

În special în statele care se confruntă cu o situație social-politică asemănătoare cu cea din Moldova, necesitatea de a consolida locul și rolul instituției ombudsmanului în cadrul societății și în raport cu autoritățile, precum și de a crea un instrument solid adecvat pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale impune desemnarea unui singur, și nu a mai multor ombudsmani, precum e cazul la momentul actual. Această persoană trebuie să fie pregătită din punct de vedere profesional la cel mai înalt nivel posibil (rămâne a fi discutat dacă el/ea trebuie să fie jurist, deoarece alte calificări sunt de asemenea importante în domeniul apărării drepturilor omului). Este în special important ca persoana deținătoare a acestui mandat să fie o figură importantă, cunoscută în general pentru integritatea și independența sa și pentru influența sa în domeniul ce ține de consultanță în drepturile omului. Doar astfel de persoană este capabilă să îndeplinească cu adevărat rolul ‘avocatului poporului’ și să mențină o poziție solidă adecvată în raport cu autoritățile și instituțiile de stat responsabile pentru respectarea supremației legii și a drepturilor omului. Modelul existent cu mai mulți ombudsmani în mod clar nu favorizează aceste condiții. Acesta poate fi sursa opiniilor diferite sau a unui conflictului fundamental în ce privește strategia operațională a instituției, programele, politicii față de autorități și chiar valorile ce țin de evaluările și intervențiile acesteia. Acest model ar putea de asemenea conduce la o diluare a

responsabilității pentru rezultatele lucrului său. Mai mult ca atât, acest model poate fi o sursă de confuzie în rândurile publicului general în ce privește înțelegerea rolului și importanței instituției ombudsmanului. Un alt rezultat ar fi “de-personalizarea” acestei instituții care este, după însăși natura sa, construită pe baza persoană – ombudsman.

Prin urmare, se pare că soluția optimală este de a schimba sistemul actual în favoarea unui singur ombudsman, cu mai mulți adjuncți responsabili de diferite domenii substanțiale ale sarcinilor instituției (spre ex. drepturile copilului, chestiunile de discriminare, etc.) Adjuncții, ca și ombudsmanul, pot fi numiți în funcție de parlament, la propunerea ombudsmanului sau pot fi numiți de ombudsman fără orice implicare a parlamentului în acest aspect. În ultimul caz, însă, poziția adjuncților, de asemenea în cadrul oficiului ombudsmanului, ar fi mult mai șubredă.

i. Cum trebuie să fie ales ombudsmanul?

Din motive clare, alegerea ombudsmanului este una din cele mai importante chestiuni. Succesul instituției ombudsmanului depinde în mare măsură de abordarea adecvată a chestiunii ce ține de numirea acestuia/acesteia în funcție și a procesului de selectare a candidaților. Pentru oficiul ombudsmanului trebuie să fie propuși cel puțin doi (sau trei) candidați, inclusiv cel puțin o femeie. Din soluțiile diverse disponibile, ar trebui de optat pentru acelea care garantează în cea mai mare măsură depolitizarea procesului, oportunități egale, caracterul public și transparența procesului de selectare a candidaților, precum și profesionalismul de cel mai înalt nivel al candidaților.

O astfel de soluție o constituie concursul deschis în baza anunțului public, la care poate aplica orice persoană ce întrunește cerințele statutare. Ulterior, candidații selectați în baza celor mai importante criterii pentru oficiu sunt prezentați parlamentului. O altă soluție presupune solicitarea de la organizațiile corespunzătoare, instituțiile și mediile profesionale, cum ar fi universitățile, asociațiile avocaților sau organizațiile specializate în drepturile omului să prezinte persoanele pe care le consideră a fi cei mai buni candidați. Este clar că acest proces nu poate fi lăsat doar pe seama politicienilor și preferințelor acestora. Este adevărat că selectarea de către un organ politic, precum este parlamentul produce o alegere politică, însă trebuie să existe garanții pentru a asigura că o astfel de alegere la etapa finală se face din rândurile candidaților care întrunesc standardele înalte de profesionalism și etică necesare. Instituțiile societății civile trebuie să joace un rol extensiv în procesul de selectare a candidaților, spre exemplu organizând audieri ale candidaților deschise publicului, inclusiv reprezentanților mass-media. Interviewările candidaților de către comisiile parlamentare trebuie să fie de asemenea desfășurate cu ușile deschise pentru public. Acest fapt este deosebit de important, deoarece întregul proces se referă la o instituție foarte specială și la o persoană care urmează a fi ‘avocatul poporului’. Prin urmare, candidații trebuie să fie selectați cu antrenarea și monitorizarea cât mai largă a publicului.

Luând în considerație necesitatea exercitării solitudinii excepționale pentru independența Ombudsmanului și creării “imaginii” acestuia/acesteia în societate, este necesar de abandonat opțiunea existentă de nominalizare a candidatului de către Președintele Republicii. În acest mod, nimeni nu va percepe Ombudsmanul ca fiind “omul președintelui”. Trebuie să fie suficient recomandarea unui candidat parlamentului de către un grup de deputați suficient de mare.

La momentul actual, pentru prezentarea unui candidat este necesară susținerea a douăzeci de

deputați. Merită de examinat introducerea cerinței ca parlamentarii să reprezinte mai mult decât un partid. O altă opțiune pentru examinare este dreptul prezidiului parlamentului de a prezenta o astfel de listă a candidaților.

Cerința existentă ce ține de majoritatea calificată a două treimi din deputați pentru alegerea ombudsmanului este de cea mai mare importanță. Practica politică demonstrează că astfel de numire în funcție a ombudsmanului cu o astfel de majoritate calificată garantează acordul politic indispensabil sau susținerea pentru un candidat, inclusiv de către o parte din opoziție.

ii. Cât timp trebuie să dureze mandatul ombudsmanului?

Ombudsmanul trebuie să fie limitat la un singur mandat, deși unul corespunzător de îndelungat. Un termen de șase sau șapte ani al mandatului pare să îndeplinească această condiție. Un astfel de aranjament constituie o garanție crucială a independenței ombudsmanului. Aceasta contribuie la evitarea acuzațiilor că maniera de activitate și opiniile sau recomandările acestuia/acesteia – în special, însă nu doar la sfârșitul mandatului – sunt dictate de eforturile de a câștiga favoarea politicienilor și de a asigura re alegerea sa pentru un alt mandat.

c. Ce trebuie de făcut cu Centrul pentru drepturile omului din Moldova?

Situația Moldovei, în care există mai mulți ombudsmani în paralel cu un Centru pentru drepturile omului în fruntea căruia se află ombudsmanul principal nu trebuie să continue. Situația menționată mai sus împiedică claritatea organizațională și funcțională. Mai mult ca atât, și la fel de important, aceasta dăunează percepției adecvate a instituției respective în societate, conducând la o confuzie dintre Centrul pentru drepturile omului din Moldova și ONG-le specializate în drepturile omului. Structura organizațională actuală a instituției ombudsmanului trebuie să fie schimbată substanțial și simplificată în direcția următoare: ombudsmanul și adjunctii ombudsmanului, cu un oficiu al ombudsmanului care oferă susținere organizațională și profesională instituțiilor menționate mai sus.

d. Cine trebuie să formuleze regulamentele concrete cu privire la structura și procedurile interne ale oficiului ombudsmanului?

Garantarea autonomii cât mai vaste posibil ombudsmanului în conturarea organizării și procedurilor interne din oficiul său constituie unul din elementele cheie ale independenței. Sub acest aspect, Legea cu privire la avocații parlamentari (sau “cu privire la Ombudsman”), ca atare, trebuie să se limiteze doar la reglementarea cadrului legal fundamental și general. Ombudsmanul trebuie să țină sub control chestiunile detaliate, spre exemplu, crearea oficiilor regionale, numărul acestora, amplasarea, activitățile concrete, gradul de autonomie, etc. Aceste garanții trebuie să fie reflectate clar în Legea cu privire la avocații parlamentari (sau “cu privire la Ombudsman”).

e. Trebuie să existe în continuare un ‘avocat al parlamentului’?

Merită să evităm conceptul avocatului parlamentar în favoarea unei instituții independente care păstrează o distanță corespunzătoare în raport cu ramurile executivului și legislativului. Acest fapt este deosebit de important, odată ce atribuțiile ombudsmanului includ de asemenea antrenarea în discuțiile parlamentare, prezentarea opiniilor, criticarea legislatorului sau intervenția în chestiunile care necesită reglementare legislativă și, după necesitate, punerea la

îndoială a constituționalității legislației prin depunerea sesizărilor la Curtea Constituțională.

În afară de faptul că ombudsmanul este ales și/sau demis de către parlament, postul acestuia nu trebuie să aibă alte legături formale majore cu parlamentul. Însăși denumirea nu trebuie să genereze nici un dubiu în această privință, spre exemplu “Ombudsmanul Republicii Moldova”.

Ca rezultat, rapoartele anuale ale ombudsmanului către parlament trebuie să prezinte, mai presus de toate, situația privind supremația legii și respectarea drepturilor omului conform evaluării de către ombudsman și din perspectiva acestuia. Concluziile ombudsmanului trebuie să formeze baza discuției în forumul parlamentar. Cu toate acestea, rapoartele în cauză nu trebuie să fie tratate ca rapoarte ale uneia din șirul instituțiilor parlamentare. Aceasta va contribui de asemenea la crearea percepției corespunzătoare de către public a instituției ca instituție independentă și ca un adevărat ‘avocat al poporului’ care uneori se află chiar în conflict cu parlamentul.

f. Finanțarea activității ombudsmanului

Prezența reglementărilor corespunzătoare ce țin de buget este deosebit de importantă pentru independența instituției. Doar parlamentul trebuie să controleze chestiunile bugetare ale ombudsmanului, fără nici o implicare a guvernului.

Pentru a spori independența financiară a instituției ombudsmanului, ar putea fi adecvată examinarea garanțiilor suplimentare. O astfel de garanție ar putea fi principiul conform căruia bugetul ombudsmanului poate fi redus de la an la an nu mai mult decât cu y/y procente din reducerile bugetelor parlamentului, președintelui și guvernului.

Ar putea fi adăugată de asemenea o prevedere întru prevenirea alocării de către autoritățile publice a mijloacelor bugetare în modul în care aceasta intervine în independența instituției ombudsmanului.

Pentru a garanta funcționarea și dezvoltarea adecvată a instituției ombudsmanului, este important de a asigura o bază legală clară pentru ca instituția să primească subvenții suplimentare din partea donatorilor, inclusiv a organizațiilor donatoare internaționale. Totuși, granturile primite nu pot amenința independența instituției sau afecta alocațiile din bugetul de stat.

g. Remunerarea ombudsmanului

Dacă constituția va fi modificată pentru a prevedea articole referitoare la instituția ombudsmanului, de rând cu schimbările necesare pentru numirea în funcție a unui singur ombudsman, atunci salariul pentru funcția dată trebuie să fie comparabil cu cel al Președintelui Curții Constituționale. Salariile adjunctilor ombudsmanului trebuie să fie de asemenea reglementate la un nivel corespunzător mai jos. Și, iarăși, reiterez că aceste elemente ar contribui la consolidarea percepției adecvate a publicului față de această instituție pe fundalul altor instituții și organe de stat.

h. Statut special pentru personalul instituției?

Exercitarea efectivă a sarcinilor atribuite instituției ombudsmanului necesită ca aparatul

instituției să fie compus din juriști și alți profesioniști de calificare înaltă. Este unica cale pentru a asigura un nivel corespunzător de intervenții și atitudine adecvată față de această instituție din ramurile administrative, judiciare sau parlamentare ale statului. Aceasta impune cerința ca cadrele oficiului ombudsmanului să beneficieze de o remunerație competitivă și, dacă e necesar, capacitatea ombudsmanului de a finanța angajarea experților din exterior, inclusiv prin intermediul finanțării din partea donatorilor internaționali.

Examinând rolul excepțional al instituției ombudsmanului și responsabilitățile acesteia, constat că personalul trebuie să aibă de asemenea un statut legal special distinctiv. Acesta asigură în continuare o garanție suplimentară a independenței instituției, precum și percepția adecvată a acesteia în societate.

i. Imunitatea în funcție

Imunitatea pentru oficiul ombudsmanului este una din garanțiile cheie ale independenței acestei instituții. Deoarece sarcinile acesteia necesită examinări speciale care deseori rezultă în critici dure la adresa autorităților, instituția poate fi o țintă eventuală a atacurilor motivate de interese politice sau de alt gen.

Imunitatea garantată în legea actuală este insuficientă și necesită a fi extinsă în continuare. Nu doar ombudsmanii (în viitor, dacă schimbările recomandate vor fi adoptate: ombudsmanul și adjuncții acestuia), ci și cadrele instituției trebuie să aibă imunitate “de la acțiunea în judecată pentru cuvintele pronunțate sau scrise și acțiunile întreprinse de către aceștia în capacitatea lor oficială de serviciu.”

Fiecare ombudsman exercită majoritatea atribuțiilor sale fiind asistați de către și prin intermediul personalului său. Fiecare membru al personalului acționează în limita autorității sale oficiale, din numele și în baza autorității ombudsmanului. În consecință, acestor persoane trebuie să li se acorde de asemenea garanții și protecție, inclusiv imunitate. Imunitatea funcțională a personalului constituie o extindere logică a imunității ombudsmanului.

Imunitatea trebuie să fie acordată în continuare, chiar și după sfârșitul mandatului ombudsmanului sau după încetarea relațiilor de muncă ale membrilor personalului cu instituția ombudsmanului. Imunitatea trebuie să includă de asemenea bagajele, corespondența și mijloacele de comunicare care aparțin ombudsmanului.

j. Ce relație trebuie să existe între instituția ombudsmanului și sistemul judiciar?

Chestiunea aceasta este foarte sensibilă pentru fiecare ombudsman și se referă la întrebarea dacă și în ce măsură acesta/aceasta poate primi și investiga reclamații, precum și interveni în cazurile aflate în instanță. Soluțiile legate de această întrebare depind de decizia politică a legislatorului. Cu toate acestea, se poate pune în discuție măsura intervenției ombudsmanului în cazurile examinate de procurorii și instanțele de judecată, dar care se limitează la asigurarea faptului ca aceste cazuri să fie procesate și examinate în termen rezonabil, cu executarea conștiincioasă și adecvată. Cu toate acestea, merită să fie examinată și opțiunea, conform căreia competențele ombudsmanului sunt semnificativ mai vaste, incluzând, spre exemplu, dreptul de a depune cerere de casare a hotărârilor finale în procesele de judecată.

k. Amicus curiae a ombudsmanului?

Trebuie de prevăzut dreptul ombudsmanului de a se prezenta în instanță în calitate de parte terță în contextul mecanismelor de asigurare a drepturilor omului care stipulează astfel de acțiune, în special Curtea europeană pentru drepturile omului de la Strasbourg. Acesta ar cuprinde cazurile în derulare, referitoare la problemele sistemice în domeniul drepturilor omului cu care se confruntă țara și o evaluare independentă de către ombudsman care înaintează memoriu de *amicus curiae* (prieten al tribunalului) pentru a atrage atenția Curții și altor organe similare asupra chestiunilor importante care ar putea fi omise, din mai multe motive, de către părțile implicate în procesul de judecată: reclamantul sau guvernul. În acest mod, poziția ombudsmanului poate deveni o voce independentă importantă în dezbaterile pe marginea problemei abordate în procesul de judecată. Până acum, instituțiile de acest gen s-au folosit de această oportunitate doar în cazuri foarte excepționale. În ultimul timp, însă, diverse entități (guverne, ONG-uri, etc.) au folosit și continuă să folosească opțiunea de alăturare la cazurile în instanță în calitate de parte terță cu o frecvență crescândă. Prin urmare, acesta poate fi un instrument disponibil pentru ombudsman, care urmează a fi explorat, mai ales în contextual procedurilor internaționale în cazurile judiciare importante selectate.

I. Sesizările ombudsmanului la Curtea Constituțională

Sesizările de acest gen trebuie să constituie unul din instrumentele cheie în activitățile ombudsmanului, asigurând posibilitatea de a pune la îndoială constituționalitatea unor legi concrete. Este necesar ca legea să garanteze cei mai vaști parametri legali pentru înaintarea contestațiilor ombudsmanului la Curtea Constituțională, astfel încât contestațiile să fie posibile în toate chestiunile care pot influența respectarea drepturilor și libertăților fundamentale în Moldova garantate în constituție și în instrumentele internaționale ratificate.

m. Dreptul de a depune o cerere în instanță

Legea trebuie să definească cât mai clar posibil cazurile în care ombudsmanul are dreptul de a folosi acest instrument. Aceasta trebuie să se întâmple în cazuri selectate minuțios, în care circumstanțele sau chestiunile legale implică în mod clar un interes public important. Depunerea de către ombudsman a unei cereri în instanța de judecată trebuie, în sine, să fie un semnal al semnificației cazului dat, bazat pe un interes public. Legea ombudsmanului trebuie să conțină reglementări legale în această privință, acestea însă trebuie să fie prezente și în codurile ce reglementează diverse proceduri judiciare. În acest scop, se recomandă de analizat regulamentele relevante și de introdus schimbările corespunzătoare.

n. Chestiuni abordate *ex officio*

Intervențiile și acceptarea opiniilor publicului, inclusiv prin intermediul rapoartelor *ex officio* speciale, elaborate la inițiativa proprie – fără a aștepta reclamațiile din partea cetățenilor – constituie o parte importantă a rolului ombudsmanului. Este sarcina ombudsmanului de a reacționa la plângerile cetățenilor, dar și de a monitoriza și a se interesa de situația în țară din punct de vedere al apărării drepturilor și libertăților fundamentale. Ombudsmanul trebuie să reacționeze adecvat, prompt și în mod competent la faptele sau fenomenele negative și, în caz de necesitate, să inițieze dezbateri publice pe marginea chestiunilor de acest gen.

o. Rolul oficiilor regionale

Oficiile regionale au de jucat un rol extensiv în activitatea instituției ombudsmanului. În lumina caracterului funcțiilor sale, instituția ombudsmanului trebuie să rămână aproape de oameni și de problemele ce țin de drepturile omului cu care aceștia se confruntă în viața de zi cu zi și în relațiile cu diferite autorități. Orice persoană care simte că are o astfel de problemă și intenționează să găsească o intervenție trebuie să asigure că are acces liber la instituția ombudsmanului. Instituția ombudsmanului trebuie să fie susținută de o structură alcătuită din mai multe oficii regionale amplasate în orașele și orașele care sunt în același timp principalele centre administrative din regiunile respective. Oficiile regionale pot fi de asemenea amplasate în alte zone cu o concentrație mare de minorități naționale. Însă în astfel de cazuri, și în dependență de situația pe teren, oficiul regional poate constitui și o filială a unui oficiu regional. În cazul Republicii Moldova, un număr de trei oficii (inclusiv unul în regiunea autonomă Găgăuzia) pare să fie destul de suficient. Însă rolul lor, trebuie să fie mai mare decât cel pe care îl au în prezent.

În afară de examinarea plângerilor dintr-o regiune anumită și contactul direct și personal cu reclamantii, oficiile regionale trebuie să se axeze în mod particular asupra investigării cazurilor legate de organele administrative locale respective și de alte instituții regionale – la inițiativa proprie și la cererea ombudsmanului, în chestiunile inițiate de către oficiul central.

Personalul oficiilor regionale trebuie să viziteze în mod regulat orașele și satele din regiunea lor, să se întâlnească cu locuitorii și să fie la curent cu problemele și dificultățile lor, să monitorizeze situația în chestiunile ce țin de competența ombudsmanului, să transmită ombudsmanului informația, sugestiile pe marginea acțiunilor concrete propuse, precum și să intervină în cazurile ce vizează autoritățile și instituțiile regionale, să desfășoare activități educaționale în domeniul drepturilor omului și activitățile instituției ombudsmanului, în consultare și cu autorizarea ombudsmanului. Oficiile trebuie să dispună de un buget adecvat, de spațiu de oficiu potrivit și de cadre profesionale instruite în mod corespunzător. Fiecare oficiu trebuie să fie dotat cu un vehicul pentru a asigura deplasarea pe teren. Asigurarea coordonării și cooperării zilnice optime ale oficiilor regionale și central ale ombudsmanului necesită crearea unei rețele de comunicare electronică interne și digitalizarea tuturor documentelor de circulație internă din oficiu.

3. Lista recomandărilor

- A introduce prevederi referitoare la instituția ombudsmanului în Constituția Republicii Moldova;
- A numi un singur ombudsman în locul câtorva ombudsmani, precum e cazul la momentul actual;
- A propune pentru oficiul ombudsmanului cel puțin doi (sau trei) candidați, inclusiv cel puțin o femeie;
- A opta pentru soluțiile privind alegerea ombudsmanului care garantează în cea mai mare măsură de-politizarea procesului, oportunități egale, caracterul public și transparent al selectării candidaților, precum și un nivel înalt al profesionalismului acestora;

- A asigura instituțiilor societății civile un rol extensiv în procesul de selectare a candidaților;
- A renunța la opțiunea existentă de nominalizare a candidatului (candidaților) de către Președintele Republicii;
- A limita ombudsmanul la un singur mandat, deși unul destul de îndelungat;
- A schimba substanțial și a simplifica structura organizatorică a instituției ombudsmanului în direcția următoare: ombudsmanul și adjuncții ombudsmanului, cu un oficiu al ombudsmanului care acordă susținere organizatorică și profesională pentru activitatea celor menționați mai sus;
- A garanta cea mai vastă autonomie posibilă ombudsmanului în schițarea organizației și procedurilor interne în oficiul său;
- A evita concepția avocatului parlamentar în favoarea unei instituții independente care păstrează o distanță adecvată în raport cu ramurile executivului și legislativului;
- A garanta ca doar Parlamentul să controleze chestiunile ce țin de bugetul ombudsmanului, fără nici o implicare a guvernului;
- A asigura o bază legală clară pentru ca instituția ombudsmanului să beneficieze de subvenții suplimentare din exterior, inclusiv din partea instituțiilor donatoare internaționale;
- Dacă Constituția va fi modificată pentru a prevedea articole referitoare la instituția ombudsmanului, de rând cu schimbările necesare pentru desemnarea unui singur ombudsman, a asigura ca salariul pentru funcția dată să fie comparabil cu cel a Președintelui Curții Constituționale, iar salariile adjuncților ombudsmanului să fie reglementate la nivel corespunzător mai jos;
- A asigura remunerarea competitivă pentru personalul oficiului ombudsmanului și, dacă e necesar, capacitatea ombudsmanului de a finanța angajarea experților din exterior, inclusiv prin intermediul finanțării din partea donatorilor internaționali;
- A asigura un statut juridic special distinctiv pentru personalul oficiului ombudsmanului;
- A extinde în continuare imunitatea asigurată de legislația în vigoare și a garanta ca nu doar ombudsman-ii (în viitor, dacă schimbările recomandate vor fi adoptate: ombudsmanul și adjuncții), dar și personalul instituției să aibă imunitate “de la acțiunea în judecată pentru cuvintele pronunțate sau scrise și acțiunile întreprinse de către aceștia în capacitatea lor oficială de serviciu”;
- A garanta acordarea în continuare a imunității, chiar și după încetarea mandatului ombudsmanului sau după încetarea relației de muncă a membrilor personalului cu instituția ombudsmanului;
- A garanta ca această imunitate să includă bagajele, corespondența și mijloacele de

comunicare care aparțin ombudsmanului;

- A stabili un cadrul legal clar și solid pentru intervenția ombudsmanului în cazurile examinate de procurori și instanțele de judecată, care s-ar putea limita la asigurarea faptului ca aceste cazuri să fie procesate și examinate într-un termen rezonabil, cu executarea conștiincioasă și adecvată;
- A garanta dreptul ombudsmanului de a se prezenta în instanță în calitate de parte terță în contextul mecanismelor internaționale în domeniul drepturilor omului care stipulează astfel de acțiune, în special Curtea europeană pentru drepturile omului de la Strasbourg;
- A garanta parametri legali cât mai generali pentru contestațiile ombudsmanului la Curtea Constituțională, astfel încât contestațiile respective să fie posibile în toate chestiunile ce pot influența respectarea drepturilor și libertăților fundamentale în Moldova, precum acestea sunt garantate de constituție și de instrumentele internaționale ratificate;
- A garanta ca legea să definească cât mai clar posibil cazurile în care ombudsmanul are dreptul să depună o cerere în instanța de judecată; aceasta trebuie să aibă loc în cazuri selectate minuțios, circumstanțele sau chestiunile legale ale cărora implică în mod clar interesul public;
- A asigura ca intervențiile și evidența opiniilor publicului, inclusiv prin intermediul rapoartelor speciale *ex officio* elaborate la inițiativa proprie – fără a aștepta plângerile/reclamațiile cetățenilor – să constituie o parte importantă a rolului ombudsmanului;
- A asigura ca oficiile regionale să îndeplinească un rol extensiv în activitățile instituției ombudsmanului.

4. Concluzii

Situația nesatisfăcătoare a instituției ombudsmanului, pe de o parte, și voința prezentă în cadrul acestei instituții de a iniția schimbări importante, de rând cu disponibilitatea organizațiilor internaționale de a acorda asistența profesională necesară (precum au mărturisit această opinie, printre altele), pe de altă parte, asigură o oportunitate bună de a întreprinde pași majori spre realizarea reformei necesare.

Să sperăm că politicienii moldoveni și Parlamentul vor fi de asemenea gata să participe în acest proces.

Cu toate acestea, cel mai important este faptul că schimbările și îmbunătățirile necesare nu pot fi doar fragmentare. Este necesară o analiză minuțioasă pentru a enumera toate elementele și soluțiile necesare pentru ca instituția ombudsmanului din Republica Moldova să funcționeze efectiv și în conformitate cu necesitățile și așteptările societății și statului. Ulterior, toate reformele necesare trebuie să fie adoptate și implementate. Eșecul în realizarea oricărui din cerințele importante din această listă poate conduce la nereușita întregului proiect. Ca rezultat, speranțele și așteptările nu vor fi realizate și tot efortul conceptual implicat în discuția actuală se va risipi în întregime.

Marek Antoni Nowicki
Varşovia, iunie 2010