



## OPINIA CIDO

### **Instituția ombudsmanilor are nevoie de o reformă radicală pentru a ieși din coma îndelungată**

Deși există deja de mai bine de 15 ani, instituția națională a ombudsmanilor nu a reușit să se afirme în calitate de lider al sistemului național de apărare a drepturilor omului, nici în calitate de forță motrice în ceea ce privește incorporarea dimensiunii și priorității drepturilor omului în agenda dezvoltării naționale. Starea instituției ombudsmanilor în ultimii ani poate fi caracterizată drept comă profundă. Absoluta majoritate a populației Republicii Moldova nu cunoaște despre existența acestei instituții, vizibilitatea ombudsmanilor pe arena națională și în spațiul mediatic național este aproape zero. Eficiența instituției în exercitarea mandatului, în aprecierea unor specialiști în domeniul drepturilor omului, este foarte limitată. Modul în care instituția s-a manifestat în cadrul perioadei critice a evenimentelor din aprilie 2009 este absolut inadecvat și insuficient. Lipsa unei poziții ferme și vocale pe marginea Legii antidiscriminare cu argumente activ promovate denotă lipsa de maturitate și principialitate în contracararea declarațiilor religioase extremiste. În sumară, instituția ombudsmanilor în formatul actual este puțin funcțională și este sub nivelul așteptărilor societății civile și ale oamenilor, care zi de zi se ciocnesc cu încălcări ale drepturilor fundamentale. În aceste circumstanțe, pentru a deveni o instituție puternică și eficientă, credem că instituția ombudsmanilor trebuie reformată radical sub mai multe aspecte

Credem că există cel puțin câteva motive importante ale ineficienței instituției avocaților parlamentari. Aceste motive pot fi divizate în două categorii mari. În primul rând, mulți din actualii și foștii avocați parlamentari: a) nu au experiență suficientă în domeniul apărării drepturilor omului (experiența juridică nu este egală cu experiența în domeniul apărării drepturilor omului); b) au legături puternice cu activitatea organelor afacerilor interne, care sunt principalii violatori ale drepturilor fundamentale ale omului ; c) sunt desemnați de partide politice ceea ce îi lipsește de imparțialitate. În al doilea rând, dotarea și capacitățile tehnice ale instituției sunt absolut insuficiente. Am dori să ne oprim la fiecare din acești factori, cu expunerea problemelor și soluțiilor propuse.

### **Cerințe față de candidați**

După cum se cunoaște mulți din actualii și foștii avocați parlamentari sunt foști angajați ai organelor de procuratură. Este clar că asemenea avocați parlamentari în mod firesc păstrează relații bune cu foștii colegi. Mai mult ca atât, în baza art.9 alin.(2) al Legii cu privire la avocații parlamentari „(2) În caz de demisie sau de expirare a mandatului, avocatului parlamentar i se garantează locul de muncă anterior, iar în lipsa acestui loc de muncă (în caz de lichidare, de reorganizare a unității, de reducere a statelor de personal etc.) i se acordă, cu consimțământul lui, un loc de muncă echivalent la aceeași unitate sau la alta.” Această garanție legală practic înseamnă că ombudsmanii numiți din rândul procurorilor sau polițiștilor la expirarea mandatului se vor întoarce la serviciul precedent în organele de procuratură și poliție. În aceste circumstanțe este evident că astfel de ombudsmani nu vor deteriora relațiile bune cu foștii și viitorii colegi (și șefi), prin investigații prea insistente a cazurilor de încălcare a drepturilor omului comise de ultimii.

În această ordine de idei este absolut necesară și importantă introducerea unei cerințe suplimentare față de candidați pentru poziția de ombudsmani: „Ombudsmanul nu poate fi persoana care în ultimii trei ani a activat în cadrul organelor de poliție, procuraturii, SIS, apărării sau altor



*Centrul de Informare  
în domeniul Drepturilor Omului  
Информационный Центр по Правам Человека*

organe de forță. La fel, avocaților parlamentari li se interzice angajarea în cadrul organelor de poliție, procuraturii, SIS, apărării sau altor organe de forță timp de 3 ani după finalizarea mandatului de avocat parlamentar.” În opinia noastră asemenea prevedere va slăbi relațiile dintre ombudsmeni și organele de forță, care dăunează independenței instituției ombudsmanilor.

La fel credem absolut necesară introducerea unei cerințe noi față de candidați - experiența practică substanțială în domeniul apărării drepturilor omului (experiența profesională, de exemplu în cadrul organizațiilor societății civile sau organismelor internaționale specializate, va constitui un avantaj). Accentuăm un moment important: experiența juridică nu este egală cu experiența în domeniul apărării drepturilor fundamentale ale omului ca să fie tratată drept substituent al acesteia.

### **Modul de numire a ombudsmanilor**

Următorul aspect important în asigurarea independenței și funcționalității instituției ombudsmanului în Republica Moldova este modul de numire a ombudsmanilor.

În prezent, numirea ombudsmanilor este practic monopolizată de majoritatea parlamentară, care în același timp numește Președintele, guvernul și exercită controlul asupra activității executivului. Majoritatea încălcărilor drepturilor omului se fac de către autoritățile publice direct subordonate executivului și astfel majoritatea parlamentară are tot interesul de a nu numi în funcții de avocați parlamentari personalități puternice, care vor contracara ferm încălcările executivului, pentru care politic responsabilă este aceeași majoritate parlamentară. Pentru neutralizarea factorului de monopolizare descris mai sus este absolut necesară implicarea mult mai activă și decisivă a societății civile în procesul de numire a ombudsmanilor. În acest sens, propunem următoare procedură:

Pentru coordonarea procesului de numire a ombudsmanilor să fie instituită o comisie mixtă ad-hoc, compusă din 3 membri ai Comisiei parlamentare pentru drepturile omului (din diferite fracțiuni parlamentare) și 3 membri din cadrul ONG-urilor cu statut de utilitate publică cu renume în domeniul drepturilor omului. Această comisie ar trebui să procedeze după următoarele etape:

- 1) Suplinirea funcțiilor de ombudsmeni se face prin concurs public, adică prin publicarea unui anunț cu lista cerințelor față de candidați și o perioadă rezonabilă pentru depunerea dosarelor.
- 2) Fiecare candidat trebuie să fie susținut printr-o scrisoare oficială de către 3 ONG-uri cu statut de utilitate publică cu renume în domeniul drepturilor omului.
- 3) Fiecare candidat trebuie să primească un aviz pozitiv din partea Consiliului Național de Participare și Comisia parlamentară pentru drepturile omului, iar în cazul în care există obiecții din partea acestor organe, ele trebuie formulate concret și clar.
- 4) Sunt acceptate avize din partea altor organe, instituții și organizații (guvernamentale și non-guvernamentale) cu experiența în domeniul drepturilor omului.
- 5) Comisia mixtă selectează și pregătește dosarele candidaților pentru votare în plenul Parlamentului, eliminând candidaturile care nu întrunesc condițiile tehnice și formale minime.
- 6) Dosarele depuse sunt puse la vot în plenul Parlamentului. Pentru fiecare poziție vacantă trebuie să existe cel puțin doi candidați calificați, care întrunesc cerințele minime față de candidați.

Suplimentar credem că este importantă stabilirea unui sistem de rotație treptată a ombudsmanilor, prin care ombudsmenii nu vor fi numiți toți odată, dar va fi numit câte un ombudsman odată la 1-2 ani. Prin această procedură se va asigura o continuitate instituțională și se vor evita perioade lungi



*Centrul de Informare  
în domeniul Drepturilor Omului  
Информационный Центр по Правам Человека*

de nefuncționalitate când un întreg activ al ombudsmanilor pleacă, iar celor nou numiți le ia mult timp să intre în esența funcției. În cazul în care vor activa 5 ombudsmani, fiecare cu un mandat de 5 ani, va fi numit câte un ombudsman în fiecare an.

### **Dotarea cu resurse materiale, umane și financiare suficiente**

Un alt factor major privind asigurarea independenței, funcționalității și eficienței instituției ombudsmanilor este dotarea acestuia cu resurse materiale, umane și financiare suficiente.

În primul rând, este categoric importantă majorarea esențială a salariului ombudsmanilor și funcționarilor Centrului pentru Drepturile Omului. Salariile ombudsmanilor și funcționarilor Centrului pentru Drepturile Omului trebuie să fie competitive pentru: a) atragerea celor mai buni specialiști în domeniul drepturilor omului din țară; b) asigurarea unei independențe financiare minime și traiului decent al ombudsmanilor și funcționarilor. În acest sens este indicativă scara de salarizare a altor structuri publice din țară, ale căror independența funcțională este absolut critică – ANRE, etc. În contextul actual, salariile ombudsmanilor trebuie să atingă nivelul de cel puțin 20 000 MDL / lunar, iar salariu mediu al funcționarilor Centrului pentru Drepturile Omului trebuie să constituie 7 000 – 10 000 MDL / lunar.

În al doilea rând, Centrul pentru Drepturile Omului trebuie dotat cu resurse operaționale, materiale și financiare, suficiente pentru desfășurarea fără impedimente a activității funcționale ample. În mod practic, aceasta înseamnă că bugetul actual al Centrului pentru Drepturile Omului trebuie cel puțin triplat. Bugetul Centrului pentru anul 2011 a constituit 3,5 milioane MDL, ceea ce este o sumă ridicolă pentru funcționarea unei instituții deosebit de importante pentru un stat democrat bazat pe drepturile omului.

În al treilea rând, Centrul pentru Drepturile Omului trebuie să dispună de o independență bugetară și financiară largă. În sens practic aceasta ar însemna acordarea ombudsmanilor dreptului de a decide destinația cheltuielilor financiare, în limitele competențelor funcționale, fără necesitatea coordonării cheltuielilor cu Ministerul Finanțelor sau un alt organ executiv.

În al patrulea rând, pentru garantarea stabilității financiare a instituției ombudsmanilor, bugetul Centrului pentru Drepturile Omului poate fi stabilit expres de lege printr-o cotă procentuală minimă fixă din partea de venituri a bugetului de stat (de exemplu, 0,05% din totalul părții de cheltuieli a bugetului de stat). Aceasta ar asigura o independență mai mare a ombudsmanilor de voința politică și a politicienilor, care pot recurge la micșorarea bugetului ombudsmanilor pentru activități „prea” principale și insistente ale acestora.

### **Competențele funcționale și pîrghiile aflate la dispoziția ombudsmanilor**

Art.16 al Legii cu privire la avocații parlamentari limitează competența avocaților parlamentari în felul următor: „Nu fac obiectul activității avocaților parlamentari plîngerile al căror mod de examinare este prevăzut de legislația de procedură penală, legislația de procedură civilă, legislația cu privire la contravențiile administrative și de legislația muncii.”

Considerăm că această prevedere legală limitează excesiv competențele ombudsmanilor, deoarece anume în materia penală, procedurii penale, civile, procedurii civile, legislației muncii și contravențiilor administrative se comit cele mai grave încălcări ale drepturilor fundamentale ale omului: tortura, maltratările, arestările arbitrare, procesele inechitabile, încălcarea drepturilor de



## *Centrul de Informare în domeniul Drepturilor Omului Информационный Центр по Правам Человека*

proprietate, discriminarea în câmpul muncii, etc. Respectiv limitarea competențelor în modul expus face instituția ombudsmanilor practic sterilă. Credem că este absolut necesar de reformulat prevederea în cauză după cum urmează:

„Avizele ombudsmanilor pe cazuri ce țin de procedură penală, legislația de procedură civilă, legislația cu privire la contravențiile administrative și de legislația muncii nu produc efectul juridic de anulare sau modificare a deciziilor și actelor organelor care au competența directă asupra domeniilor respective. În același timp avizul ombudsmanului poate servi drept temei pentru anularea sau modificarea deciziei / actului de către organul care a emis decizia / actul în cauză.”

Ombudsmanii urmează a fi împuterniciți cu dreptul de a aplica sancțiuni administrative pentru nerespectarea cerințelor legitime ale acestora, aplicată la decizia a ombudsmanilor, cu sancțiuni efective, inclusiv pînă la eliberarea funcționarilor delicvenți din funcție.

Suplimentar, pentru a oferi instituției ombudsmanilor maximă eficiență considerăm importantă abilitarea ombudsmanilor cu dreptul de sesizare a Curții Constituționale. Această împuternicire va oferi ombudsmanilor posibilitatea solicitării anulării actelor legislative și actelor guvernamentale care încalcă drepturile constituționale ale oamenilor din Republica Moldova, care ar evita proceduri complicate de „împlorare” a subiecților actuali ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

### **Limitarea discreției administrative a Directorului Centrului pentru Drepturile Omului**

Art.36 al Legii în vigoare cu privire la avocații parlamentari acordă discreția administrativă prea largă Directorului Centrului pentru Drepturile Omului, în special prin dreptul de a „coordona” activitatea ombudsmanilor și prin dreptul de a administra, practic unipersonal, resursele umane, materiale, administrative și financiare ale Centrului. Considerăm absolut necesară limitarea competențelor speciale ale Directorului doar pînă la prezidarea ședințelor colegiale ale ombudsmanilor și consemnarea deciziilor adoptate de acest organ colegial, inclusiv în privința resurselor Centrului.

Suplimentar, considerăm necesară instituirea funcției de Vice-director al Centrului pentru Drepturile Omului, ocupată de unul din ombudsmani, care va înlocui Directorul, în cazul absenței ultimului.

Ambele funcții urmează a fi suplinite pe un mandat de un an, prin votul ombudsmanilor numiți, și nu prin numirea directă de către Parlament.

### **Lărgirea acoperirii teritoriale**

Instituția ombudsmanilor urmează să dispună de o rețea mai largă de oficii teritoriale, care ar exista nu doar la Bălți, Cahul și Comrat, dar și la Soroca, Edineț, Rezina, Orhei, Călărași, Hîncești, Căușeni. Aceste oficii urmează a fi la fel dotate cu resursele umane și materiale. Pentru a le conferi o autoritate necesară ombudsmanii naționali (republicani) numiți de Parlament ar putea fi împuterniciți cu dreptul de numire a ombudsmanilor regionali (cel puțin unul pentru zona de Nord, și unul pentru zona de Sud).

### **Asigurarea egalității de gen**

Deși asigurarea egalității de gen nu poate fi privită ca una mai importantă decît asigurarea egalității pe alte criterii, amploarea discriminării pe motiv de gen și, în special, numărul celor afectați de această problemă (grupul de risc –femeile din Moldova care constituie peste 52% din populație) impune o atenție sporită față de acest gen de discriminare din partea instituției ombudsmanilor. În



acest context, considerăm necesară instituirea poziției al cincelui ombudsman, care va fi specializat în domeniul egalității de gen.

La fel, considerăm importantă introducerea în textul Legii cu privire la instituția ombudsmanului a unei clauze, care ar stabili că din numărul ombudsmanilor și angajaților de toate nivelele ai Centrului pentru Drepturile Omului (specialiști, șefi, personal tehnic), cel puțin 40% vor fi constituite femei și cel puțin 40% - bărbați.

### **Responsabilizarea ombudsmanilor în fața societății civile**

În vederea asigurării eficienței și integrității activității ombudsmanilor considerăm importantă crearea mecanismelor suplimentare de responsabilizare a ombudsmanilor față de societatea civilă, prin:

- a) Instituirea Consiliului Observator Civic constituit din reprezentanții organizațiilor societății civile din domeniul drepturilor omului pentru monitorizarea activității instituției.
- b) Organizarea instituționalizată a reuniunilor trimestriale de actualizare și a unei mese rotunde anuale cu organizațiile societății civile privind totalizarea activității ombudsmanilor.

### **Mecanismul Național de Prevenire a Torturii**

Mecanismul Național de Prevenire a Torturii urmează a fi reformat profund sub aceleași aspecte ca și instituția ombudsmanilor în general: a) introducerea incompatibilităților cu funcția dată pentru foști sau viitori polițiști, procurori, securiști; b) detașarea Mecanismului de autoritate excesivă a directorului Centrului pentru Drepturile Omului; c) dotarea cu resurse materiale, umane și financiare suficiente, inclusiv prin dotarea cu colaboratori tehnici și de secretariat, remunerarea membrilor Mecanismului la nivel minim de 70-75 MDL / pe oră de lucru; d) dotarea cu pîrghii de asigurare a implementării constatărilor mecanismului (de exemplu, sancțiuni administrative și disciplinare).

Din punct de vedere a tehnicii legislative propunem consolidarea tuturor prevederilor legale privind Mecanismul Național de Prevenire a Torturii într-un capitol separat al Legii ombudsmanilor.

### **Atribuirea instituției ombudsmanilor funcțiilor mecanismului anti-discriminare**

În cazul reformării cu succes a instituției ombudsmanilor în conformitate cu cele expuse mai sus, și numai în acest caz, considerăm oportună atribuirea instituției ombudsmanilor funcțiilor mecanismului anti-discriminare, prevăzut de proiectul Legii cu privire la prevenirea și combaterea discriminării, pentru a evita crearea instituțiilor multiple cu funcții similare sau conexe.

### **Numărul ombudsmanilor**

CIDO este absolut convinsă că în situația actuală NU este binevenită reducerea numărului de ombudsmani, și pledează pentru un număr de 5 ombudsmani: 3 cu competențe generale, unul pentru drepturile copilului și unul pentru egalitatea de gen. Colegiul din 5 ombudsmani va oferi instituției o independență mai sporită și va contribui la securitatea activității acesteia.