

ASIGURAREA GARANTĂRII DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR CONSTITUȚIONALE DE CĂTRE AVOCATUL PARLAMENTAR

Alexei POTÎNGĂ,

doctor în drept, conferențiar universitar

Maia BĂNĂRESCU,

lector superior, catedra științe juridice,

Academia de Administrare Publică

de pe lingă Președintele Republicii Moldova

„Ombudsmanul este considerat în prezent un simbol al unui stat democrat, esența a tot ce guvernul ar trebui să facă, adică dezvoltarea bunăstării cetățeanului, apărarea libertăților individuale și supravegherea birocrăției administrative pentru ca aceasta să trateze echitabil pe toți cetățenii.”

Gerald CAIDEN

SUMMARY

The given article represents a brief survey on parliamentary advocate's (Ombudsman) activity in the Republic of Moldova as a very important mechanism for ensuring observance of fundamental rights and liberties. In order to fulfill its mission, the national legislation provides it with enough levers such as: appealing to the Constitutional Court for constitutionality review of normative acts; appealing to solicitor's office on the legality of administrative acts; addressing to court's instance of common law in the interest of the injured person; submission of amendment proposals for legislation etc.

Constituția Republicii Moldova consacră un întreg Titlu (II) libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului și pune accentul pe supremația dreptului internațional al drepturilor omului prin dispozițiile art. 4:

“(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în

concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și

legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale” și art. 8 Republica Moldova „se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte”¹

Constituția Republicii Moldova proclamă Republica Moldova stat de drept și democratic, iar demnitatea umană, drepturile și libertățile omului, libera dezvoltare a personalității umane sunt declarate valori supreme.

A devenit deja o situație imperativă cind drepturile și libertățile fundamentale ale omului constituie nu doar o realitate, ci și o finalitate a întregii activități umane, caracteristică pentru o societate democratică și progresistă și că o comunitate contemporană se dezvoltă armonios și în ritm ascendent doar dacă dimensiunea umană este respectată, ignorarea sau încălcarea acesteia conduce inevitabil la disfuncționalități sau chiar convulsii în cadrul societății.

Savanții în domeniu afirmă că drepturile omului se concep ca prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric, ale unei anumite societăți.²

Respectarea drepturilor omului nu mai reprezintă demult o problema internă a statelor. După cel de-al II-lea război mondial, respectarea drepturilor omului devine o problemă internaționalizată și primordială pentru toate statele, a cărei respectare și aplicare demonstrează capacitatea de înțelegere și cooperare a tuturor statelor și popoarelor în aplicarea

acelor practici și acțiuni care să favorizeze democrația, libertatea, toleranța, cooperarea între toate națiunile și statele, grupurile etnice și religioase în scopul salvăării păcii și securității în lume.

Normele juridice, tehnicile și metodele instituite de organizațiile internaționale sunt adecvate pentru garantarea drepturilor omului, iar răspunderea internațională a statelor pentru nerespectarea standardelor stabilite și încălcarea drepturilor omului fiind cea mai principală și eficientă.

Republica Moldova, ca membru al comunității internaționale, se raliază la standardele internaționale în domeniul drepturilor omului și și-a asumat obligația să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Primul pas întreprins l-a constituit integrarea instituției drepturilor omului în normele constituționale.

Ulterior, toate eforturile au fost îndreptate spre includerea în ordinea juridică internă a principiilor, mecanismelor și procedurilor speciale pentru asigurarea garantării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Legislația națională prevede un șir de mecanisme de asigurare a respectării drepturilor omului, primordiale fiind cele constituționale și create nemijlocit în acest scop:

- controlul constituționalității legilor asigurat de către Curtea Constituțională. Ca unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova, aceasta garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat³;
- sistemul judecătoresc asigură procesul de realizare a dreptului la justiție,

ceea ce înseamnă dreptul persoanei la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime prin intermediul instanțelor judecătorești care îndeplinesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și ale asociațiilor acestora, ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor⁴. Separat este necesar de menționat contenciosul administrativ care reprezintă o formă juridică de apărare a drepturilor omului împotriva eventualelor abuzuri ale organelor administrației publice și a funcționarilor publici ce-și desfășoară activitatea în cadrul acestor organe⁵;

– avocatul parlamentar sau, cum este denumit în dreptul internațional, „ombudsmanul” este o instituție „menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile”⁶.

Desigur, un rol aparte, deosebit de important în procesul de asigurare a drepturilor fundamentale ale omului îl are societatea civilă, care este „ochiul de veghe”, monitorizând acțiunile statului și implicându-se activ cu activități concrete în sprijinul autorităților publice de a asigura respectarea drepturilor și libertăților declarate valori supreme.

În doctrina și practica constituțională recentă este constant subliniată importanța instituției ombudsmanului pentru garantarea și apărarea drepturilor și libertăților fundamentale și indică asupra faptului că o importantă pondere și valoare deosebită

instituției ombudsmanului îi este stabilită prin introducerea în ordinea constituțională a statelor.

Cu regret, constatăm, că avocatul parlamentar în Republica Moldova este lipsit de acest suport constituțional. Discuții asupra problemei în cauză au fost inițiate încă în anul 1998, fiind elaborat și proiectul modificării Constituției, prin introducerea unui capitol nou consacrat instituției avocatului parlamentar, dar pînă în prezent toate inițiativele nu s-au soldat cu succes.

Actualmente, cînd în societate se discută foarte mult despre revizuirea Constituției Republicii Moldova, consider oportun să se revină asupra propunerii de a introduce instituția avocatului parlamentar în prevederile constituționale, astfel atribuind instituției locul său în ordinea constituțională potrivit practicii internaționale și demonstrînd aspirațiile democratice ale Republicii Moldova.

Prezența ombudsmanului în ordinele juridice și constituționale demonstrează maturitatea statelor democratice. Conform datelor Institutului Internațional al Ombudsmanului, în prezent, aproximativ în 140 de state activează Instituția Ombudsmanului, avînd aceeași misiune, doar denumiri diferite: în Franța – Le Mediateur de la Republique; Canada (Quebec) – Le Protecteur du Citoyen; Spania – Difensor del Pueblo; Insulele Canare – Disputata del Comun; Catalonia – Siudic de Greuges; Cipru – Comisar pentru Administrație; Portugalia – Provedor de Justica; Marea Britanie – Parliamentary Commissioner for Administration; Australia – Volksanwaltschaft; Italia – Difensore Civico; Polonia – Apărător al Drepturilor Civile; în România – Avocatul Poporului, Slovenia – Ombudsman pentru Drepturile Omului⁷.

În ultima perioadă, Instituția Ombudsmanului a căpătat caracter universal, fiind răspândită pe toate continentele, indiferent dacă este consacrată la nivel național sau regional sau dacă are atribuții generale sau specializate pe domenii. Totuși activitatea instituției ombudsmanului produce efecte juridice doar la nivel național. Unică instituție a cărei activitate depășește competența națională este Ombudsmanul European, creat în anul 1995 cu atribuții de a supraveghea activitățile instituțiilor Uniunii Europene și de a se asigura că acestea respectă principiile unei bune guvernări.

În Republica Moldova, instituția ombudsmanului a fost instituită în anul 1997 prin numirea de către Parlament a 3 avocați parlamentari și crearea Centrului pentru drepturile omului. În urma ulterioarelor modificări ale legii organice, actualmente sunt 4 avocați parlamentari, unul dintre care este specializat în apărarea și promovarea drepturilor copilului.

Avocații parlamentari contribuie la apărarea drepturilor omului prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației privind drepturile sale și mijloacele de apărare în caz de încălcare a lor.

Avocatul parlamentar poate fi sesizat de cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii care locuiesc permanent sau se află temporar pe teritoriul Republicii Moldova, ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate de către autoritățile publice naționale.

Conform unor proceduri și mijloace speciale, primește și investighează în mod independent petiții cu privire la o administrație defectuoasă.

Atribuțiile fundamentale la acest compartiment sunt să examineze:

- o decizie, un proces, o recomandare, un act de omisiune sau comisiune care sunt contrare legii;

- legi și acte administrative care se distanțează de practica sau procedura stabilită și încalcă drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

- abuzul de autoritate sau administrația defectuoasă care poate îmbrăca diferite forme, cum ar fi corupția, favoritismul, mita, trialismul, cruzimea;

- inducerea în eroare a unui cetățean cu privire la drepturile sale, omisiunea de a motiva acțiunea administrativă, folosirea puterilor conferite în scopuri neadekvate;

- omisiunea de a răspunde la corespondență și întârzierii nejustificate în îndeplinirea unor acte publice utile;

- activitățile greșite, arbitrarie sau lipsite de rațiune, nedrepte, opresive sau discriminatorii întemeiate pe motive irelevante sau care implică exercitarea puterilor conferite;

- excesul administrativ caracterizat prin neglijențe, nepăsări, incompetențe, ineficiențe sau inaptitudini în administrarea sau îndeplinirea sarcinilor și responsabilităților.

Raportul avocatului parlamentar cu administrația poate fi caracterizat și prin funcția sa de control asupra activității acesteia exercitată prin contestarea actelor administrative, acțiunilor presupus ilegale și inacțiunilor, care conform opiniei petiționarului, au încălcat drepturile și libertățile sale constituționale.

În baza analizei datelor privind încălcarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor avocatul parlamentar prezintă Parlamentului propuneri în vederea perfecționării

legislației în vigoare în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului și un raport anual despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova. De asemenea, remite autorităților publice centrale și locale obiecțiile și propunerile sale de ordin general referitoare la asigurarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Foarte important în activitatea avocatului parlamentar este dreptul de a sesiza Curtea Constituțională în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, asupra corespunderii lor principiilor general acceptate și actelor juridice internaționale cu privire la drepturile omului.

În exercitarea atribuțiilor sale, avocatului parlamentar îi este atribuit, de asemenea, dreptul :

- la audiență peste rînd la conducători și la alte persoane cu funcții de răspundere ale autorităților publice ;

- să solicite materiale și documente, oricare altă informație. Persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sînt obligate să prezinte informația solicitată în, cel mult, 10 zile de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen;

- să prezinte aviz organului sau persoanei cu funcții de răspundere ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni), după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului cu recomandări privind măsurile ce urmează a fi luate pentru repunerea imediată în drepturile încălcate ale petiționarului; organul sau persoana cu funcții de răspundere, care a primit avizul, fiind obligată să-l examineze în termen de o lună și

să comunice avocatului parlamentar în scris despre măsurile luate;

- să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate.

Este clar, că instituția avocatului parlamentar nu reprezintă o instanță judecătorească și nu are puterea de a ordona acțiunea sau hotărî cu privire la constatările sale prin act judecătoresc.

Totodată, avocatul parlamentar exercită funcția de mediator între administrație și cei administrați, fiind o cale nejudiciară eficientă ce presupune soluționarea conflictelor prin concilierea părților și căutarea unei soluții reciproc acceptabile, iar actul de conciliere este obligatoriu pentru executare.

Atât în societate, cât și în mediul științific se discută asupra lipsei puterii de decizie a avocatului parlamentar. Discuțiile în cauză se întemeiază pe faptul că unele autorități publice ignoră constatările avocatului parlamentar.

În opinia noastră, anume lipsa puterii de decizie oferă instituției ombudsmanului statutul unui mijloc reparatoriu, ușor accesibil, rapid și necostisitor. În procesul examinării petițiilor și audierii petenților care deplîng acțiunile abuzive ale funcționarilor și autorităților publice, avocatul parlamentar respectă confidențialitatea datelor personale, fapt care conferă instituției un avantaj în plus în asigurarea unui scut împotriva posibilei intimidări a petenților.

Puterea de decizie, dimpotrivă, va obliga ombudsmanul să fie mult mai formal, conformându-se codurilor de procedură și, practic, va dubla competența exclusivă a instanțelor de judecată. Totodată, ar modifica conceptul general al instituției

ombudsmanului din întreaga lume. Cu toate că practica internațională cunoaște dreptul la acțiune judiciară recunoscut ombudsmanului în Suedia, Finlanda și Danemarca.

Asigurarea caracterului obligatoriu al recomandărilor, avizelor avocatului parlamentar se efectuează prin norme imperative, cum ar fi:

- sesizarea organelor competente prin demers pentru intentarea unui proces disciplinar sau penal în privința persoanei cu funcții de răspundere care a comis încălcări ce au generat lezarea considerabilă a drepturilor și libertăților omului;

- sesizarea persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de târăgănare și birocratism;

- intentarea procesului administrativ împotriva persoanelor care au săvârșit contravenția prevăzută la articolul 320 din Codul contravențional „Imixtiunea în activitatea avocatului parlamentar”, care prevede că „imixtiunea în activitatea avocatului parlamentar pentru a influența deciziile acestuia asupra unor sesizări, ignorarea intenționată de către persoana cu funcție de răspundere a sesizării și neîndeplinirea recomandărilor date de avocatul parlamentar, împiedicarea sub orice altă formă a activității acestuia se

sanctionează cu amendă de la 20 la 30 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere”⁸.

Indiscutabil, instituția ombudsmanului în Republica Moldova – avocatul parlamentar are un rol important în procesul anevoios de respectare și promovare a drepturilor constituționale.

Desemnarea unei instituții de stat cu funcția de mesager al statului către populație și invers, mediator în situațiile conflictuale dintre populație și stat, este un pas serios pentru afirmarea și dezvoltarea principiilor democratice.

Succesul ombudsmanului va depinde de răspunsul autorităților publice, al legislativului la recomandările și sugestiile sale, de dezbaterile care vor fi inițiate pe tema rapoartelor sale anuale și speciale. Sprijinul parlamentar condiționează credibilitatea sa și consecvența cu care va acționa. La fel de crucial este și sprijinul mass-mediei.

Totuși cel mai important pentru unica instituție în stat menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului este atribuirea statutului de instituție constituțională, ce presupune introducerea în Constituția Republicii Moldova a unui capitol consacrat avocatului parlamentar.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994.
2. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.
3. Legea privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06.07.1995, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995.

4. Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10.02.2000, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58/375 din 18.05.2000.

5. Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349 din 17.10.1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83; art nr. 671 din 11.12.2007.

6. Alexei Potîngă. Asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, 2002.

7. Adrian Năstase, Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol, I.R.D.O. București, 1992.

NOTE

¹ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994.

² Adrian Năstase, Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol, I.R.D.O. București, 1992.

³ Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.

⁴ Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514 din 06.07.1995, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995.

⁵ Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58/375 din 18.05.2000.

⁶ Legea cu privire la avocații parlamentari, nr. 1349 din 17.10.1997, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 art. 671 din 11.12.2007.

⁷ Alexei Potîngă. Asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, 2002.

⁸ Codul contravențional al Republicii Moldova, în vigoare de la 31.05. 2009, publicat la 16.01.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6.

Prezentat: 29 ianuarie 2010.

Recenzent: Constantin LAZĂR, doctor în drept.

E-mail: maia_banarescu@mail.ru