



CZU: 347:342.7

REFLECȚII ASUPRA MECANISMULUI STATAL DE GARANTARE ȘI PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

Octavian MARIAN,
doctor în drept,

REZUMAT

Articolul este consacrat problemei mecanismului statal de garantare și protecție a drepturilor omului, urmărindu-se scopul de a studia componenta legislativă și mai ales instituțională a acestuia. Accentul este pus pe competența autorităților publice în materie de garantare și protecție a drepturilor omului și, mai ales, pe rolul autorităților publice specializate în materie.

Cuvinte-cheie: mecanism statal, autorități publice, drepturile omului, protecția drepturilor omului, avocatul poporului.

SOME REFLECTIONS ON STATE MECHANISM OF WARRANTY AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Octavian MARIAN,
Doctor of Law

SUMMARY

The article focuses on the issue of the state mechanism for guaranteeing and protecting human rights. It is aimed at studying its legislative and institutional component. The focus is on the competence of public authorities in guaranteeing and protecting human rights and, especially, on the role of specialized public authorities in the field.

Keywords: state mechanism, public authorities, human rights, protection of human rights, Ombudsman

Introducere. În perioada contemporană, în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova, se consideră că în materia relațiilor dintre stat și persoană pe primul plan au fost plasate teze principial noi, precum [7, p. 17]: autolimitarea puterii de stat, a structurilor acestuia în raport cu persoana umană, răspunderea statului față de individ, prioritatea intereselor și valorilor celui din urmă față de celelalte valori și interese. Sub acest aspect, este necesară limitarea acțiunii statului la granița de la care începe libertatea persoanei, condiție indispensabilă pentru exercitarea de către aceasta a drepturilor sale [1, p. 31]. În acest sens, anume statutul juridic al persoanei simbolizează hotarul invocat [10, p. 65-66].

Evoluția statului contemporan este marcată de tendința creării unui stat care nu se întemeiază pe constrângere și violență, ci pe dialog social și pe participarea cetățenilor la procesul decizional. În demo-

crațiile liberale contemporane acțiunile statului, ca instrument de organizare și conducere socială și de apărare a intereselor generale ale societății, sunt limitate de obligația recunoașterii și garantării drepturilor și libertăților persoanei. Statul, prin acțiuni practice și procedee juridice eficiente, realizate de organele sale, are menirea de a proteja și promova statutul juridic al persoanei.

În pofida consacării legislative masive a drepturilor și libertăților persoanei, poate fi remarcată o tendință de creștere a decalajului între teorie și practică, între drepturile și libertățile formale și reale, ceea ce indică necesitatea de a conferi prevederilor constituționale declarative adevărata lor semnificație – de valori eficiente ale modernității, de a le transforma în practici sociale uzuale. În acest context, statutul juridic al persoanei nu ar avea finalitate fără metodele și mijloacele concrete prin care puterea asigură, garantează și promovează

drepturile și libertățile persoanei. Astfel, garantarea statutului juridic al persoanei presupune existența unor mijloace sau mecanisme legale, care ar asigura în mod direct exercițiul legitim al drepturilor și libertăților acesteia [18, p. 50; 19, p. 130].

Scopul studiului. Pornind de la aceasta, în cele ce urmează ne propunem să studiem problema mecanismului de stat de protecție și promovare a drepturilor omului în vederea identificării elementelor sale structurale și a aportului unora dintre ele la promovarea și protecția efectivă a drepturilor omului în Republica Moldova.

Rezultate obținute și discuții. Privit în ansamblul său mecanismul statal de protecție și promovare a statutului juridic al persoanei cuprinde tehnici juridice și organizatorice, îndreptate spre realizarea condițiilor reale pentru manifestarea plină a personalității în societate. Calitatea acestui mecanism este determinată de nivelul dezvoltării



tării sociale, economice și juridice a statului, dar și de instrumentele juridice internaționale.

În ce privește structura acestui mecanism, în literatura de specialitate, nu există o viziune unică, numeroși cercetători identificând diferite elemente ale acestuia. Bunăoară, potrivit lui Ю.В. Анохин, mecanismul statal de protecție a drepturilor omului cuprinde în sine mai multe elemente, dintre care cele mai importante sunt [25, p. 252-254]:

- reglementarea juridică;
- acțiunea normelor de drept care marchează realizarea practică a prevederilor legii în activitatea subiecților de drept;
- sistemul autorităților statului;
- sistemul garanțiilor generale și speciale (juridice);
- răspunderea juridică.

În încercarea de a contura conținutul mecanismului statal de promovare și protecție a drepturilor omului din Republica Moldova, ținem să menționăm că acesta este constituit din două elemente componente importante: *componenta legislativă* și *componenta instituțională*.

Componenta legislativă a acestui mecanism este constituită din:

- Constituția Republicii Moldova,
- acordurile și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte,
- legile și actele normative subordonate legii.

În concret, Constituția RM consacra un întreg titlu (Titlul II) proclamării drepturilor și libertăților cetățenilor, de la dreptul la viață și libertate individuală, la dreptul de asociere, informare, învățatură, dreptul de vot și de a fi ales, dreptul la administrare etc.

Prezintă importanță în context, că în literatura de specialitate, principala funcție a Legii Supreme a unui stat este văzută a fi garantarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și per-

soanei [9, p. 367], sub acest aspect, Constituția fiind văzută ca un document chemat să îngrădească arbitriul din partea statului [11, p. 168; 8, p. 248].

Spre deosebire de trecut, drepturile și libertățile fundamentale nu sunt doar enunțate formal în Legea Supremă, dar sunt și dezvoltate în legislația țării. Aceasta are un rol decisiv în protecția statutului juridic al persoanei în Republica Moldova, deoarece are menirea de a crea mecanisme concrete de garantare și protejare a drepturilor omului. În scopul realizării legale a drepturilor, în conținutul actelor normative adesea, în mod special, sunt indicate faptele juridice care condiționează posibilitatea realizării de către subiecți a drepturilor lor, ordinea realizării, căile și mijloacele, precum și precizarea subiecților concreți care urmează să contribuie la realizarea drepturilor și libertăților prin exercitarea atribuțiilor și obligațiilor lor funcționale [26, p. 26-33].

Evident, doar proclamarea la nivel constituțional și legislativ de către stat a protecției și promovării drepturilor și libertăților este ineficientă pentru garantarea statutului juridic al persoanei. Pentru aceasta este necesar și un mecanism instituțional viabil - *componenta instituțională*. Altfel spus, sunt necesare autorități publice investite cu competențe concrete în materie de garantare, promovare, și protecție a drepturilor omului, circumscrise statutului lor juridic.

Privind problema în ansamblu, se poate susține că la promovarea și protecția drepturilor și libertăților persoanei contribuie practic toate autoritățile publice, în limita competenței lor stabilite de lege [18, p. 50]. Cu toate acestea, cele mai importante atribuții în acest sens revin unor asemenea autorități publice, precum: Parlamentul, Curtea Constituțională, Șeful statului, Guvernul, Avocatul Poporului. În continuare, ne vom reține anume

asupra acestor autorități în vederea elucidării rolului și competențelor lor în materia garantării și protecției drepturilor omului.

Vorbind despre **Parlamentul Republicii Moldova**, precizăm că acesta are competența de a reglementa relațiile sociale legate de recunoașterea, punerea în aplicare, asigurarea, protecția și promovarea drepturilor și libertăților persoanei, de a crea mecanisme legale pentru punerea lor efectivă în aplicare, cât și pentru restabilirea drepturilor și libertăților încălcate. O formă de garantare a drepturilor persoanei, cu o arie din ce în ce mai largă de influență, este activitatea exercitată de Parlament prin comisiile sale specializate în domeniul drepturilor omului [3, p. 100]. Aceste comisii nu se limitează doar la constatarea unor violări ale drepturilor omului, dar pot dezbate și proiecte de legi sau propuneri legislative referitoare la exercitarea drepturilor omului, contribuind astfel la perfecționarea cadrului juridic în domeniu [18, p. 50].

După cum se știe, în postura sa de reprezentant suprem al poporului, Parlamentul trebuie să exprime prin legi aspirațiile indivizilor la protecția statutului lor juridic. Totuși, astăzi Parlamentul, care altădată se pretindea că exprimă suveranitatea, este mai puțin credibilă decât mass-media, iar legea nu este decât un compromis între interese fragmentare: de partid, de grup sau chiar personale. Ca urmare, se întrevede necesitatea de a condiționa Parlamentul prin două mijloace: acordarea unei valori superioare declarațiilor de drepturi și controlul constituționalității legilor [19, p. 134].

Detaliind rolul Parlamentului în protecția statutului juridic al persoanei, subliniem obligația acestuia de a asigura conformarea legislației interne cu Constituția statului și dreptul internațional al drepturilor omului. Întotdeauna, indiferent de sistemul de control adoptat, verifi-



carea conformității legilor cu Constituția o face mai întâi Parlamentul, cu prilejul adoptării legii.

Dat fiind faptul că acest mecanism nu este suficient, în majoritatea țărilor au fost constituite organe specializate pentru efectuarea controlului constituționalității legilor. În Republica Moldova acest control este încredințat Curții Constituționale.

În conformitate cu Constituția RM, controlul constituționalității legilor este exercitat de **Curtea Constituțională**, care reprezintă unica autoritate de jurisdicție constituțională, care are menirea de:

- a garanta supremația Constituției;
- a asigura realizarea principiului separării puterii de stat (putere legislativă, executivă și judecătorească);
- a garanta responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Rolul Curții în asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale constă în garantarea acestor drepturi și libertăți prin asigurarea supremației lor [15].

Fiind o instituție creată tocmai în scopul consolidării statului de drept, Curtea Constituțională se înfățișează ca având un sistem de proceduri și un mecanism de funcționare care pot să asigure în mod corespunzător principiile constituționale și să apere drepturile și libertățile cetățenești. În decursul activității sale, prin deciziile și hotărârile pronunțate, Curtea Constituțională a adus importante contribuții protecției statutului juridic al persoanei. Iată de ce Curtea Constituțională reprezintă unul din pilonii cei mai importanți ai sistemului de garanții constituționale, care asigură funcționarea democratică a societății, protejarea și promovarea drepturilor și a libertăților omului. Evoluția jurisprudenței Curții Constituționale de-a lungul timpului, dimensiunile contribuției sale la

afirmarea principiului supremației Constituției, la perfecționarea legislației prin asigurarea compatibilității acesteia cu principiile și dispozițiile Constituției, ca și rolul concret exercitat în domeniul apărării drepturilor și libertăților publice, dau măsura credibilității acestei instituții [20, p. 13].

Preluarea valorilor europene, printre care și respectul față de drepturile omului, primatul și aplicarea directă a dispozițiilor cuprinse în documentele internaționale privind drepturile și libertățile fundamentale [2, p. 11], astfel cum acestea sunt interpretate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constituie premise pentru garantarea eficacității mecanismului de protecție al statutului juridic al persoanei prin jurisprudența Curții Constituționale [18, p. 52].

O altă autoritate publică cu rol major în protecția drepturilor omului este **Președintele Republicii Moldova**. Conform art. 77 din Constituția RM, Președintele reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării.

Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare, Parlamentului. Totodată, conform art. 6 al *Legii cu privire la petiționare*, președintele este investit cu funcția de analiză a petițiilor ce țin de problemele securității naționale, de drepturile și interesele legitime ale unor grupuri largi de cetățeni, ori care conțin propuneri privind modificarea legislației, deciziilor organelor de stat [16]. Mai multe competențe ale Președintelui sunt direct legate de punerea în aplicare a drepturilor persoanei (problemele cetățeniei, grațierea, etc). Prin urmare, Președintele RM este una din garanțiile fundamentale a respectării drepturilor omului în stat.

Spre protecția drepturilor și

libertăților persoanei este îndreptată și activitatea organelor executive și a autorităților locale. Potrivit Legii-cadru, **Guvernul** asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor [13, art. 3]; întreprinde acțiuni vizând asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor (art. 16, p. 2); împreună cu instituțiile și autoritățile subordonate, are drept scop elaborarea și implementarea celor mai bune politici și reforme pentru a promova și asigura respectarea drepturilor omului la nivel național, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului.

O altă instituție, care în statele europene intervine prompt pentru a asigura eficiența mecanismelor legale de protecție a statutului juridic al persoanei este **Avocatul Poporului**, instituție cunoscută la nivel internațional sub denumirea generică de „ombudsman”.

În țările membre ale Uniunii Europene, instituția avocatului poporului este constituită în baza dispozițiilor constituției și ale altor acte normative, fiind reprezentată de o personalitate independentă, cu cunoștințe juridice solide, care are misiunea:

- să verifice activitatea organelor de stat centrale și locale;
- să vegheze la respectarea legalității în procesul adoptării actelor juridice sau administrative;
- să examineze plângerile cetățenilor împotriva funcționarilor care comit abuzuri și fărâdelegi în exercitarea atribuțiilor lor funcționale;
- să elaboreze recomandări pentru stabilirea legalității și să raporteze anual parlamentului sau guvernului ilegalitățile depistate.

Dezvoltarea acestei instituții în Europa a fost fortificată de adoptarea *Recomandării Comitetului de Miniștri al Uniunii Europene*, din septembrie 1985, care indica guvernelor statelor membre să ia în considerare „posibilitatea de a numi



Ombudsmani la nivel național, regional, local sau pentru arii specifice ale administrației publice”, precum și „luarea în considerație la împlinirea Ombudsman-ului, de a acorda o atenție particulară, în cadrul competenței sale generale, problemelor drepturilor omului și, dacă nu este incompatibil cu legislația națională, să inițieze investigații și să emită opinii, când sunt implicate chestiuni legate de drepturile omului” [12].

Organizarea și funcționarea instituției ombudsmanului a deschis o nouă filă în relația stat-individ, fiind considerată în statele occidentale un mecanism de mare valoare în protecția statutului juridic al persoanei și în consolidarea acțiunilor în domeniul organelor puterii publice. Ombudsmanul are menirea să apere spiritul legilor, protejând drepturile și libertățile persoanei. El nu este un organ care să se substituie altora, ci un organ alături de altele pentru salvagardarea drepturilor și libertăților omului [23, p. 19-35].

În Republica Moldova această instituție este creată și activează în baza *Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* [14], care în art. 1 stipulează: Avocatul Poporului asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

Legea respectivă reglementează activitatea, statutul și atribuțiile de bază ale avocatului poporului, precum și modul de funcționare a Oficiului Avocatului Poporului (succesorul de drept al Centrului pentru Drepturile Omului) – o autoritate publică constituită în mod special în vederea protecției drepturilor omului în Republica Moldova.

Potrivit art. 16 din Legea citată, Avocatul Poporului exercită următoarele atribuții:

a) recepționează și examinează cererile cu privire la încălcarea drepturilor și libertăților omului și remite, în termenele stabilite, răspunsuri în scris în privința cererilor depuse;

b) prezintă autorităților și/sau persoanelor responsabile propuneri și recomandări privind repunerea în drepturi a persoanelor în privința cărora s-a constatat încălcarea drepturilor și libertăților omului;

c) contribuie la soluționarea pe cale amiabilă a conflictelor între autoritățile publice și persoanele fizice;

d) contribuie la perfecționarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților omului;

e) prezintă propuneri și recomandări de ratificare sau aderare la instrumentele internaționale în domeniul drepturilor și libertăților omului și acordă suport metodologic pentru asigurarea implementării lor;

h) promovează drepturile omului în societate;

i) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege.

Mai mult, Avocatul Poporului este în drept să sesizeze Curtea Constituțională și să înainteze acțiuni în instanțele judecătorești, să prezinte puncte de vedere la cererea Curții Constituționale (potrivit art. 25 lit. i) din *Legea cu privire la Curtea Constituțională* [15] și a art. 38 lit. i) din *Codul jurisdicției constituționale* [5]).

În același timp, art. 22 din Legea citată reglementează sesizarea din oficiu a Avocatului Poporului, după cum urmează: „(1) În cazul în care dispune de informații privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților omului, în cazurile de o importanță socială deosebită sau în cazul în care este necesară apărarea intereselor unor persoane care nu pot folosi de sine stătător mijloacele juridice de apărare, Avocatul Poporului este în drept să acționeze din oficiu. (2) În cazul în care se constată încăl-

cări în masă sau grave ale drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului este în drept să prezinte rapoarte speciale la ședințele Parlamentului, precum și să propună instituirea unor comisii speciale care să cerceteze aceste fapte.”

Printre cele mai importante drepturi ale Avocatului Poporului (reglementate în art. 11 din *Legea-cadru*) menționăm dreptul:

- să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului, ale Guvernului, ale Curții Constituționale, ale Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor;

- să prezinte Parlamentului sau Guvernului recomandări în vederea perfecționării legislației în domeniul asigurării drepturilor și libertăților omului;

- să verifice respectarea și exercitarea conformă de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale, de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile a atribuțiilor acestora privind respectarea drepturilor și libertăților omului;

- să acționeze din oficiu în cazurile stabilite de lege;

- să aibă acces nelimitat și imediat, în orice moment al zilei, în orice sector al locurilor de detenție, la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție a persoanelor private de libertate;

- să solicite și să primească de la autoritățile publice, de la persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile informațiile, documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor, inclusiv informațiile oficiale cu accesibilitate limitată și informațiile atribuite la secret de stat în condițiile legii;

- să invite pentru audieri și să primească de la persoanele cu funcții de răspundere explicațiile și informațiile necesare pentru



elucidarea circumstanțelor cazului examinat;

- să facă publice rezultatele examinării cazurilor privind încălcarea drepturilor și libertăților omului etc.

Din cele menționate, se desprinde clar că Avocatul Poporului este un subiect cu drept de contestare, fapt care permite o abordare plenară a problemelor legate de respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, această prerogativă fiind o garanție în plus a respectării statutului juridic al persoanei.

Avocatul poporului examinează cererile privind deciziile sau acțiunile (inacțiunile): autorităților publice centrale și locale; instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, indiferent de tipul de proprietate; asociațiilor obștești; persoanelor cu funcții de răspundere de toate nivelurile care, conform opiniei petiționarului, au încălcat drepturile și libertățile sale constituționale. Nu fac obiectul activității avocatului poporului plângerile 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.

Avocatul poporului este în drept să solicite participarea oricărui organ la organizarea controlului circumstanțelor care urmează a fi elucidate, parvenite odată cu înaintarea petiției. Orice autoritate este obligată de a colabora cu avocatul poporului, anumite autorități fortificând aceste relații prin documente de parteneriat speciale [24].

Una dintre atribuțiile de bază a Ombudsman-ului este supravegherea activității instituțiilor publice, private cu privire la respectarea drepturilor omului. În baza rezultatelor examinării cererii parvenite, avocatul poporului este în drept:

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

- să intervină pe lângă organele corespunzătoare cu un 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;

- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de târăgănare și birocrațism.

Totodată, este important că potrivit art. 320 din *Codul contravențional al RM* imixtiunea în activitatea avocatului poporului cu scopul de a influența deciziile acestuia asupra unor sesizări concrete, ignorarea intenționată de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile sesizărilor și neîndeplinirea recomandărilor avocatului poporului, precum și împiedicarea sub oricare altă formă a activității acestuia se sancționează cu amendă de la 20 la 30 de u.c. aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 100 de u.c. aplicată persoanei cu funcție de răspundere [4].

Așadar, Avocatul poporului este o instituție care trebuie să garanteze o atitudine de corectitudine și transparență în activitatea pe care o desfășoară. Totuși, Opinia Centrului de Informare în Domeniul Drepturilor Omului [21] relevă că „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. Absoluta majoritate a populației Republicii Moldova nu cunoaște despre existența acestei instituții, vizibilitatea Ombudsman-ilor pe arena națională și în spațiul mediatic național este aproape zero. Mai mult, modul în care instituția s-a manifestat în cadrul perioadei critice a evenimentelor din aprilie

2009 este absolut inadecvat și insuficient” [18, p. 56].

Cauzele ineficienței activității avocaților poporului sunt multiple. Mai întâi, chiar dacă art. 3 alin. (1) din Legea-cadru prevede că Instituția Avocatul Poporului este autonomă și independentă față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile [14] totuși, dat fiind faptul că este numit de Parlament, mandatul acestuia este oarecum supus unei influențe politice. Ca urmare, există riscul ca pe parcursul activității sale să fie „penalizat” politic prin nedesemnarea acestuia pentru un mandat viitor. Mai mult, respectarea principiului independenței este greu de garantat și pentru că nu există nici un mecanism care să asigure neaplicarea unor sancțiuni politice imediate din partea Parlamentului, din moment ce acesta ia decizia în mod individual cu privire la demiterea din funcție a Avocatului Poporului.

În al doilea rând, legislația nu prevede mecanisme eficiente pentru asigurarea respectării principiului imparțialității, din moment ce Avocatul Poporului vine din mediul procuraturii sau al altor organe de drept. În această ordine de idei este absolut necesară și importantă introducerea unor cerințe suplimentare față de candidații la funcția de Avocat al Poporului, și anume că persoana care în ultimii trei ani a activat în cadrul organelor de poliție, procuraturii, SIS, apărării sau altor organe de forță, nu poate candida la această funcție. În opinia Centrului de Informare în Domeniul Drepturilor Omului asemenea prevedere va slăbi relațiile dintre ombudsmani și organele de forță, care dăunează independenței instituției ombudsmanilor [21]. Totodată, nu există un mecanism legal clar pentru a asigura ca autoritățile, care primesc recomandări



de la Avocatul Poporului pentru a remedia situația persoanelor a căror drepturi au fost lezate, le aplică în practică, adesea asemenea recomandări fiind nerealizate și necercetate [18, p. 56].

Prevederile *Legii cu privire la Avocatul Poporului* (art. 16) limitează competența Avocatului Poporului, stipulând că nu fac obiectul activității acestuia plângerile 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. Se consideră pe bună dreptate că această prevedere legală limitează excesiv competențele ombudsman-ilor, deoarece anume în materia justiției penale, civile, a legislației muncii și contravențiilor administrative se comit cele mai grave încălcări ale drepturilor omului: tortura, maltrătarile, arestările arbitrare, procesele inechitabile, încălcarea drepturilor de proprietate, discriminarea în câmpul muncii, etc. Respectiv limitarea competențelor în modul expus face instituția ombudsman-ilor practic ineficientă.

În pofida existenței unui ansamblu de instituții cu largi competențe în materia protecției drepturilor omului, analizate mai sus, precizăm totuși că statutul juridic al persoanei în Republica Moldova continuă să fie expus unor violări sistematice. Discriminarea, tortura, nerespectarea drepturilor procesuale ale părților în procesele de judecată, insuficiența măsurilor efective pentru asigurarea remedierii eficiente în cazul încălcărilor, traficul de ființe umane etc., reprezintă doar unele dintre încălcările frecvente ale drepturilor omului în Republica Moldova, fapt confirmat și de vizitele regulate ale reprezentanților instituțiilor internaționale [24]. În aceste condiții s-a încercat fortificarea sistemului de protecție a drepturilor omului prin instituirea unui organ public specializat, cu

responsabilități în supravegherea respectării legislației în domeniul egalității și nediscriminării – **Consiliul pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării**, format din 5 membri și asistat de un aparat administrativ [17].

Unele atribuții ale Consiliului sunt formale, fără posibilitatea de evaluare a eficienței acestora. Astfel, Consiliul examinează corespunderea legislației cu standarde nediscriminatorii, adoptă avize consultative, monitorizează modul de implementare a legislației, contribuie la sensibilizarea și conștientizarea societății în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare în contextul valorilor democratice, contribuie la soluționarea amiabilă a conflictelor apărute în urma săvârșirii faptelor discriminatorii prin concilierea părților și căutarea unei soluții reciproc acceptabile [17, art. 12]. Asemenea activități dublează rolul Avocatului Poporului în domeniul asigurării egalității în drepturi și nediscriminării. Drept argument pot servi rapoartele de activitate ale Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova [22], care descriu cu lux de amănunte activitatea Centrului în domeniul egalității și non-discriminării.

Totodată, anumite competențe ale Consiliului pot fi apreciate ca substanțiale. De exemplu, *Legea cu privire la asigurarea egalității* prevede (în art. 15 alin. (2) că Consiliul este în drept să solicite informații de la persoanele fizice și juridice, iar art. 71² din *Codul contravențional al RM*, prevede că „împiedicarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu scopul de a influența deciziile acestuia, neprezentarea în termenul prevăzut de lege a informațiilor relevante solicitate pentru examinarea plângerilor, ignorarea intenționată și neexecutarea recomandărilor date de Consiliu, împiedicarea sub orice altă formă a activității

acestuia se sancționează cu amendă de la 50 la 100 de u.c. aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 75 la 150 de u.c. aplicată persoanei cu funcție de răspundere”. În felul acesta, Consiliul este înzestrat cu pârghii puternice pentru realizarea obiectivelor sale, depășindu-se, esențial capacitățile Avocatului Poporului.

În același spirit, art. 15 alin. (6) din *Legea cu privire la asigurarea egalității* prevede: „În cazul în care nu este de acord cu măsurile întreprinse de persoana care a comis fapta discriminatorie, Consiliul are dreptul să se adreseze unui organ ierarhic superior pentru a se lua măsurile corespunzătoare și/sau să informeze opinia publică”. Dar *Legea* nu reglementează expres ce informații sau concluzii este în drept Consiliul să comunice publicului. Astfel, comunicarea către public a anumitor concluzii neobiective ale Consiliului, de natură să denigreze, să acuze și să lezeze public demnitatea unei persoane nu este exclusă. Prin urmare, considerăm că această prevedere din *Legea* contravine art. 21 din Constituția RM [6], care stabilește că „orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale”.

Totuși, în mod ideal, pornind de la competențele cu care este înputernicit și de la pârghiile pe care le deține, acest organ ar putea deveni un mecanism important în combaterea discriminării, contribuind la protecția statutului juridic al persoanei. Consiliul ar putea contribui esențial la ameliorarea situației în domeniul nediscriminării prin sancționarea funcționarilor publici pentru faptele și deciziile discriminatorii; prin sancționarea angajaților pentru actele de discriminare în câmpul muncii; prin tragerea la răspundere a persoanelor fizice



pentru actele discriminatorii efectuate în viața de fiecare zi [18, p. 57].

Generalizând asupra celor menționate, subliniem că în cadrul mecanismului statal de promovare și protecție a drepturilor omului, cel mai proeminent se afirmă autoritățile publice cu competențe mai înguste, specializate în diferite materii tangente drepturilor omului. Evident că doar acestea cel mai probabil dispun și de un personal specializat în domeniu, care i-ar asigura eficiența practică. Pornind de la problemele constatate în activitatea acestora, suntem de părerea că la moment anume acest segment al componentei instituționale a mecanismului de stat analizat necesită cea mai mare atenție în vederea consolidării rolului autorităților menționate în procesul complex de promovare și garantare a protecției drepturilor omului. În opinia noastră, una dintre direcțiile principale ale politicii statului în domeniu, trebuie să privească nemijlocit consolidarea capacității autorităților specializate în materia drepturilor omului, precum și dezvoltarea culturii drepturilor omului la nivelul funcționarilor publici din cadrul acestora, precum și la nivelul întregii societăți.

Bibliografie

1. Avornic Gh. Activismul juridic al cetățenilor și statul de drept: realități și perspective. Chișinău, 2005. 256 p.
2. Balan O., Sîrcu D. Aplicarea directă a reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 11-24.
3. Bantuș A. Drepturile omului și administrația publică. Concept și trăsături. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 95-103.
4. Codul contravențional al Republicii Moldova Nr. 218 din 24.10.2008. În Monitorul Oficial Nr. 3-616.01.2009.
5. Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995. În Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995.
6. Constituția Republicii Moldova. În Monitorul Oficial Nr. 1 din 12.08.1994.
7. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept din Republica Moldova. Chisinau: Tipografia Centrală, 2009. 326 p.
8. Costachi Gh. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Monografie. Chișinău: Institutul de Istorie Stat și Drept al AȘM, 2011.
9. Gabureac A. Constituția – principala garanție a protecției drepturilor omului într-un stat de drept. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014, p. 362-370.
10. Grecu R. Stere în lupta pentru drepturile omului. Concepția drepturilor și libertăților omului în opera juridică a lui Constantin Stere. Chișinău: Universul, 2009. 252 p.
11. Guceac I. Constituția la răscruce de milenii. Chișinău S.n., 2013.
12. Jianu G. Al. Instituția ombudsmanului la nivel european. București: Editura I.R.D.O. 2013.
13. Lege cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90, republicat. În Monitorul Oficial nr.131-133/1018 din 26.09.2002, pag. 3. Veștile nr.8/191, 1990.
14. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114 din 09.05.2014.
15. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 3.12.1994. În Monitorul Oficial Nr. 8 din 07.02.1995.
16. Legea cu privire la petiționare Nr. 190 din 19.07.1994. În Monitorul Oficial Nr. 6-8 din 24.01.2003
17. Legea cu privire la asigurarea egalității, Nr. 121 din 25.05.2012. În Monitorul Oficial Nr. 103 din 29.05.2012.
18. Marian O. Cu privire la sistemul de promovare și garantare a statutului juridic al persoanei în Republica Moldova. În: Закон и жизнь. 2014. nr.5. p. 50-58.
19. Marian O. Rolul statului în promovarea și garantarea statutului juridic al personalității. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2016.
20. Marinică E. C. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase. Marinică-București: I.R.D.O. 2011. 183 p.
21. Opinia CIDO, <http://www.cido.org.md/attachments/article/69/CIDO%20ombudsman.pdf>.
22. Raport privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2012. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova. http://crjm.org/files/reports/Raport_CpDOM_respectarea_DO_2012.pdf.
23. Ștefănescu B., Albescu C. Curtea de Justiție a Uniunii Europene vs Ombudsmanul European. În: Studii Europene, 2014, nr. 1, p. 19-35.
24. Vidaicu D. Instituția avocatului parlamentar în Republica Moldova: realități și perspective. http://www.ombudsman.md/sites/default/files/dezvoltare_strategica/4.institutia_avocatului_parlamentar_in_rm-final.pdf.
25. Анохин Ю.В. Об общих основах механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности. В: Ползуновский Вестник, 2005, №1, с. 250-256.
26. Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В. О юридических гарантиях прав и свобод человека. В: Российский юридический журнал, 2000, № 4, с. 26-33.

DESPRE AUTOR

Octavian MARIAN,

doctor în drept,

Șef adjunct al SUP a IP Botanica

al DP mun. Chișinău

e-mail: marian.octavian@mail.ru