

# INSTITUȚIILE DE TIP OMBUDSMAN PENTRU FORȚELE ARMATE

## MANUAL



Benjamin S. Buckland și William McDermott



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law

# **INSTITUȚIILE DE TIP OMBUDSMAN PENTRU FORȚELE ARMATE**

**MANUAL**

**Benjamin S. Buckland și William McDermott**



**INSTITUȚIILE DE TIP OMBUDSMAN  
PENTRU FORȚELE ARMATE  
MANUAL**

Benjamin S. Buckland și William McDermott

2014

Centrul pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate din Geneva (DCAF) este o fundație internațională care are misiunea de a sprijini comunitatea internațională în realizarea bunei guvernante și reformarea sectorului de securitate. Centrul dezvoltă și promovează norme și standarde, realizează cercetări tematice individualizate, identifică bune practici și recomandări pentru promovarea guvernantei democratice în sectorul de securitate și asigură sprijin consultativ la nivel de țară, precum și programe de asistență cu caracter practic. Vizitați site-ul nostru la adresa [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).

Publicat de DCAF  
PO Box 1361  
1211 Geneva 1  
[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Conducător de proiect: Hans Born  
Design: Alice Lake-Hammond, [www.alicelakehammond.com](http://www.alicelakehammond.com)  
Foto copertă: © [www.belindacleeland.com](http://www.belindacleeland.com)

Traducere în română: Cristina Sever și Cristina Dumitrescu

Opiniile exprimate sunt doar ale autorilor și nu reflectă neapărat părerile instituțiilor la care se face referire sau care sunt prezentate în acest manual.

# CUPRINS

|  |          |
|--|----------|
| <b>CUVÂNT ÎNAINTE AL ICOAF</b> .....   | ix       |
| <b>CUVÂNT ÎNAINTE AL DCAF</b> .....  | xi       |
| <b>MULȚUMIRI</b> .....   | xiii     |
| <b>INTRODUCERE</b> .....   | 1        |
| 1.1. Definiții.....  | 1        |
| 1.2. Importanța instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate .....     | 3        |
| 1.3. Obiective .....   | 5        |
| 1.4. Audiență.....   | 6        |
| 1.5. Metodologie.....  | 6        |
| 1.6. Descriere generală .....  | 7        |
| <b>PARTEA I: ISTORIC, FUNCȚII ȘI MODELE</b> .....                              | <b>9</b> |
| <b>Capitolul 2 ORIGINI</b> .....   | 11       |
| 2.1. Introducere .....   | 11       |
| 2.2. Motive .....  | 11       |
| 2.3. Baza legală a instituțiilor de tip ombudsman .....                        | 17       |
| 2.4. Bune practici .....   | 19       |
| <b>Capitolul 3 FUNCȚII</b> .....   | 21       |
| 3.1. Introducere .....   | 21       |
| 3.2. Gestionarea reclamațiilor.....  | 21       |
| 3.3. Investigații.....   | 22       |
| 3.4. Rapoarte și recomandări .....   | 23       |
| 3.5. Bune practici .....   | 24       |
| <b>Capitolul 4 MODELE</b> .....  | 25       |
| 4.1. Introducere .....   | 25       |
| 4.2. Diferite modele de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate..... | 25       |
| 4.3. Cooperarea internă între instituțiile de tip ombudsman .....              | 31       |
| 4.4. Bune practici .....   | 32       |
| <b>Capitolul 5 INDEPENDENȚA</b> .....  | 33       |
| 5.1. Introducere .....   | 33       |
| 5.2. Independența.....   | 33       |
| 5.3. Independența instituțională.....  | 34       |
| 5.4. Independența operațională .....   | 40       |
| 5.5. Independența personală .....  | 45       |
| 5.6. Bune practici .....   | 48       |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PARTEA A II-A: RECLAMAȚII .....</b>  | <b>51</b> |
| Capitolul 6 <b>PROCEDURI AFERENTE RECLAMAȚIILOR</b> .....                     | 53        |
| 6.1. Introducere .....  | 53        |
| 6.2. Accesul la procedurile aferente reclamațiilor .....                      | 53        |
| 6.3. Prelucrarea reclamațiilor.....   | 60        |
| 6.4. Provocări în contextul misiunilor multilaterale și din străinătate ..... | 62        |
| 6.5. Bune practici .....  | 65        |
| Capitolul 7 <b>TIPURI DE RECLAMAȚII</b> .....                                 | 67        |
| 7.1. Introducere .....  | 67        |
| 7.2. Reclamații.....  | 67        |
| 7.3. Administrarea deficitară .....   | 68        |
| 7.4. Drepturile omului.....   | 69        |
| 7.5. Respectarea legii penale și a dreptului internațional umanitar .....     | 75        |
| 7.6. Bune practici .....  | 76        |
| <b>PARTEA A III-A: INVESTIGAȚII .....</b>                                     | <b>79</b> |
| Capitolul 8 <b>TIPURI DE INVESTIGAȚII</b> .....                               | 81        |
| 8.1. Introducere .....  | 81        |
| 8.2. Investigațiile desfășurate de instituțiile de tip ombudsman .....        | 81        |
| 8.3. Investigații bazate pe reclamații .....                                  | 82        |
| 8.4. Investigații din proprie inițiativă .....                                | 83        |
| 8.5. Probleme sistemice.....  | 85        |
| 8.6. Sfera de cuprindere a investigațiilor .....                              | 86        |
| 8.7. Bune practici .....  | 90        |
| Capitolul 9 <b>PROCESUL DE INVESTIGARE</b> .....                              | 93        |
| 9.1. Introducere .....  | 93        |
| 9.2. Investigații.....  | 93        |
| 9.3. Etape preliminare.....   | 94        |
| 9.4. Investigarea.....  | 100       |
| 9.5. Încheierea investigației .....   | 104       |
| 9.6. Bune practici .....  | 106       |
| Capitolul 10 <b>ACCESUL LA INFORMAȚII</b> .....                               | 109       |
| 10.1. Introducere .....   | 109       |
| 10.2. Informațiile.....   | 109       |
| 10.3. Puteri formale și informale .....                                       | 111       |
| 10.4. Restricționări ale accesului la informații .....                        | 114       |
| 10.5. Bune practici .....   | 118       |

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>PARTEA A IV-A: RAPORTARE ȘI RECOMANDĂRI .....</b>   | <b>121</b> |
| Capitolul 11 <b>RAPORTAREA</b> .....                   | 123        |
| 11.1. Introducere .....                                | 123        |
| 11.2. Rolul raportării .....                           | 123        |
| 11.3. Independența în raportare.....                   | 125        |
| 11.4. Tipuri de raportare.....                         | 127        |
| 11.5. Procesul de raportare .....                      | 129        |
| 11.6. Bune practici .....                              | 133        |
| Capitolul 12 <b>RECOMANDĂRI</b> .....                  | 137        |
| 12.1. Introducere .....                                | 137        |
| 12.2. Prezentarea de recomandări.....                  | 137        |
| 12.3. Punerea în aplicare și impunerea aplicării ..... | 142        |
| 12.4. Eficiența recomandărilor.....                    | 147        |
| 12.5. Bune practici .....                              | 150        |
| Capitolul 13 <b>CONCLUZII</b> .....                    | 154        |





# CUVÂNT ÎNAINTE AL ICOAF

Instituțiile de tip ombudsman au un rol crucial în asigurarea funcționării forțelor armate în condiții de integritate, responsabilitate și transparență. Prin gestionarea reclamațiilor individuale și prin examinarea unor chestiuni tematice și intersectoriale, instituțiile de tip ombudsman contribuie la prevenirea abuzurilor împotriva drepturilor omului, la eliminarea prejudiciilor și a practicilor incorecte și contribuie la buna guvernare de ansamblu a sectorului de securitate.

Conferința internațională a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate (International Conference of Ombuds Institutions for Armed Forces – ICOAF), care reunește instituții de tip ombudsman din peste 25 de state – s-a întrunit pentru prima dată la Berlin în mai 2009. Scopul ei, de-a lungul ultimilor patru ani, a fost de a stabili cele mai bune practici și lecții învățate cu privire la mandatul, competențele și funcționarea acestor instituții. Pe lângă aducerea laolaltă a unor organisme bine consolidate, ICOAF și-a extins aria de acțiune atât către state cu instituții nou-înființate, cât și către state care au manifestat interes pentru crearea unui astfel de organism.

În acest sens, în cadrul celei de-a doua conferințe ICOAF – organizată la Viena în 2010 – participanții au mandatat DCAF să elaboreze un manual referitor la instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate. Scopul a fost acela de a face un inventar de bune practici și lecții împărtășite între membrii ICOAF și între aceștia și entități din afara Conferinței, într-un format care să devină un instrument util atât pentru instituțiile bine consolidate, cât și pentru cele nou create.

La cea de-a treia Conferință ICOAF – care a avut loc la Belgrad în 2011 – a fost organizată o ședință pe tema manualului referitor la instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate. DCAF a făcut o descriere a muncii efectuate pentru redactarea acestuia – prezentând contextul, obiectivele, sfera de cuprindere și principalele elemente de conținut –, în urma căreia a primit reacții valoroase de la participanți.

În calitate de foste, actuale și viitoare gazde ale conferinței ICOAF, am avut plăcerea să sprijinim DCAF în îndeplinirea acestei misiuni. Sperăm ca manualul pe care l-a realizat să se dovedească a fi o resursă

esențială pentru munca pe care o desfășurăm, ca și pentru munca numeroșilor noștri colegi din instituții omoloage aflate în întreaga lume.

Saša Janković

Apărătorul Cetățenilor din Republica Serbia

Pierre Daigle

Ombudsmanul din Departamentul Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene

Kjell Arne Bratli

Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Norvegia

# CUVÂNT ÎNAINTE AL DCAF

Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate constituie o componentă esențială a oricărui sector de securitate transparent și responsabil. În calitate de instituții independente și imparțiale, ele joacă un rol crucial în prevenirea administrării deficitare și a abuzurilor împotriva drepturilor omului, care afectează fie civili, fie membri ai forțelor armate, și în asigurarea unui răspuns adecvat în asemenea cazuri. Prin primirea și investigarea reclamațiilor, precum și prin elaborarea unor rapoarte privind chestiuni tematice și probleme sistemice, instituțiile de tip ombudsman pot avea un impact important atât asupra unor persoane, cât și asupra sectorului de securitate și a mediului legislativ în ansamblul său.

Prevenirea administrării deficitare și a încălcării drepturilor omului este esențială într-o societate democratică și se bazează parțial pe existența unui sector de securitate transparent și, în același timp, responsabil. Iar transparența și responsabilitatea pot fi garantate numai prin înființarea unor organisme independente și imparțiale și prin dotarea lor cu resursele și competențele necesare.

Atunci când DCAF, în colaborare cu o serie de instituții de tip ombudsman din întreaga lume, a avut inițiativa de a înființa ICOAF, s-a sperat că aceasta va fi un forum al discuțiilor și schimburilor deschise de idei. Îndeosebi, am căutat să creăm un mecanism care să determine schimbul de bune practici și lecții învățate în privința mandatului, competențelor și funcționării respectivelor instituții, în condițiile în care cercetarea și cooperarea cu privire la acest subiect important lipseau în mod evident. Am sperat de asemenea ca, aducând împreună atât instituții bine consolidate, cât și pe cele nou create, conferința să poată dezvolta și diversifica munca acestor organisme oriunde în lume și, totodată, să poată oferi asistență statelor care fac primii pași spre crearea unei asemenea instituții.

Conferințele, cea dintâi din Berlin (2009), apoi din Viena (2010) și Belgrad (2011), acum din Ottawa (2012) și, în curând, din Oslo (2013) și Paris (2014) sunt un important element de sprijin al acestei munci. Participarea în continuă creștere și extinderea diversității regionale a instituțiilor care iau parte la lucrările conferinței atestă valoarea acestui forum.

În baza mandatului primit de la ICOAF, DCAF a căutat să pună la dispoziția conferinței două instrumente suplimentare. Primul este website-ul ICOAF – [www.icoaf.org](http://www.icoaf.org) – care are rolul de depozitar al contactelor, informațiilor și cercetărilor referitoare la conferințe și la organizațiile implicate.

Însă, acest manual își propune în ansamblu un obiectiv mai ambițios. Cu ajutorul unui număr mare de chestionare, interviuri și mese rotunde, precum și al unei ample activități de cercetare, autorii au căutat să aducă laolaltă bune practici și exemple provenind de la instituții de tip ombudsman din întreaga lume. Sperăm că manualul de față, având ca principale capitole teme referitoare la „Istoric, funcții și modele”, „Reclamații”, „Investigații” și „Raportare și recomandări”, se va dovedi util instituțiilor bine consolidate și celor nou create, deopotrivă. În același timp, ne dorim ca discuția despre modele să fie utilă și acelor state care încă analizează posibilitatea creării unei astfel de instituții și caută o îndrumare în privința modelului cel mai potrivit pentru condițiile lor specifice. În plus, sper că manualul va genera un interes mai mare în mediul academic cu privire la subiectul pe care îl abordează. Aștept cu interes să ne continuăm eforturile în cadrul DCAF pentru a conceptualiza și înțelege problemele care sunt în joc și sper ca instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate din întreaga lume să înceapă să se bucure de atenția și de recunoașterea pe care le merită.

Ambasador Theodor H. Winkler  
Director, DCAF

# MULȚUMIRI

Autorii doresc să-și exprime recunoștința față de Hans Born pentru coordonarea și sprijinirea acestui proiect de la început și până la sfârșit. Fără îndrumarea și expertiza lui, elaborarea acestui manual nu ar fi fost posibilă.

Autorii sunt îndatorați corectorilor anonimi, precum și lui Megan Bastick și Aidan Wills pentru prețioasele și incisivele lor comentarii pe marginea mai multor versiuni preliminare ale manualului. Amplele cunoștințe și cuprinzătoarea lor expertiză ne-au ajutat mult să ameliorăm calitatea textului. Tot ei ne-au salvat de la o serie de greșeli și omisiuni.

Datorăm mulțumiri și unui număr de organizații și persoane care ne-au ajutat la pregătirea textului și ne-au asigurat un feedback util. Este vorba despre: Anton Gaál, Paul Kiss și Karl Schneemann și oficiul Comisiei parlamentare pentru forțele armate federale din Austria; Boško Šiljegović și oficiul Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina; Pierre Daigle, Dominique Perreault și Véronique Perreault și oficiul Ombudsmanului pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene; Gilles Grollemund și Comisia de Recurs a Militarilor din Franța; Kjell Arne Bratli și oficiul Comisarului Parlamentar pentru Forțele armate din Norvegia; Zbigniew Zaręba și oficiul Apărătorului Drepturilor Omului din Polonia; Saša Janković și oficiul Apărătorului Cetățenilor din Serbia; Susan Atkins și oficiul Comisarului pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie; și Joseph Perez și oficiul Inspectorului General din Departamentul Apărării al SUA.

În plus, autorii sunt îndatorați față de toate acele instituții care au răspuns la cele două chestionare trimise de noi și față de toți cei care au luat parte la Conferințele internaționale ale instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate (ICOAF) de la Berlin, Viena și Belgrad. Discuțiile oficiale și neoficiale care au avut loc la reuniunile menționate, precum și rapoartele de conferință elaborate în urma acestor evenimente au constituit o neprețuită sursă de informații.

Autorii le sunt, de asemenea, recunoscători lui Alice Lake-Hammond pentru munca sa de punere în pagină a manualului, Belindei Cleeland care ne-a oferit fotografia de pe copertă și Juliei Rubel de la Agincourt Press pentru corectarea textului.

În sfârșit, autorii sunt îndatorați față de ICOAF în ansamblul său, pentru că le-a dat misiunea de a elabora acest manual și față de unitatea Relații Internaționale din domeniul Apărării (IB V) a Statului Major al Forțelor Ar-

mate din Departamentul Federal de Apărare, Protecție Civilă și Sport al Elveției, care a oferit acestui proiect un generos sprijin financiar.

Benjamin S. Buckland și William McDermott

# Capitolul 1

## INTRODUCERE

Acest capitol oferă o privire de ansamblu asupra subiectelor care vor fi abordate în textul de mai jos. El include subcapitole referitoare la:

- definirea instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate;
- importanța unor asemenea instituții;
- obiectivele acestui manual;
- audiența preconizată căreia i se adresează manualul;
- metodologia utilizată în cercetare și redactarea textului;
- o descriere generală a manualului.

### 1.1. Definiții

Subiectul acestui manual îl reprezintă instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate. Este un termen general, care acoperă o gamă largă de modele și abordări instituționale. Termenul de „instituție de tip ombudsman” a fost preferat celui mai comun de „ombudsman” pentru două motive principale:

1. termenul de „ombudsman” se referă, de regulă, la un tip foarte specific de instituție, unul care se aseamănă îndeaproape cu modelul originar din Scandinavia.<sup>1</sup>
2. termenul de „ombudsman”, de origine scandinavă, nu este totuși neutru din punct de vedere al genului, în înțelesul său modern.

Manualul abordează o gamă extinsă de instituții. Sub umbrela termenului de „instituție de tip ombudsman”, include organizații cu mandate, sfere de cuprindere și moduri de funcționare extrem de diverse. Manualul se ocupă atât de instituțiile cărora li s-a acordat explicit responsabilitatea de a promova și proteja drepturile omului,<sup>2</sup> precum și de acele instituții care se concentrează mai mult asupra unor chestiuni ce vizează o administrare deficitară.<sup>3</sup> Diversita-

---

<sup>1</sup> Există două modele scandinave: ombudsmanul suedez / finlandez care are competența de a urmări în justiție și are jurisdicție asupra puterii judiciare; și modelul danez al ombudsmanului, care este copiat cel mai frecvent de alte jurisdicții.

<sup>2</sup> De exemplu, majoritatea instituțiilor din Europa Centrală/ de Est, America Latină și părți ale Europei occidentale (de pildă Suedia, Finlanda și Norvegia).

<sup>3</sup> De exemplu, Marea Britanie, Irlanda, Canada, SUA.



tea modelelor se reflectă clar în denumirile instituțiilor despre care se discută mai jos, incluzându-le pe acelea de: comisar, inspector general, ombudsman, director pentru reclamații, comisar parlamentar, avocat al poporului și cancelar al justiției, printre altele. Două caracteristici importante ale instituțiilor de tip ombudsman sunt independența lor în raport cu organismele pe care au sarcina să le controleze și imparțialitatea în îndeplinirea obligațiilor ce le revin. În virtutea atribuțiilor de primire și investigare a reclamațiilor, instituțiile de tip ombudsman constituie o componentă importantă a oricărui sistem de supraveghere independentă.

Totuși, manualul se concentrează asupra unei sfere mai restrânse decât aceea a instituțiilor de tip ombudsman în ansamblul lor; accentul este pus aici pe instituțiile de tip ombudsman *pentru forțele armate*. În consecință, din cadrul grupului extins de instituții de tip ombudsman, manualul își limitează atenția asupra organizațiilor care au în comun mandatul de a primi și investiga reclamații ce provin din rândul forțelor armate care se află sub jurisdicția lor sau care se referă la acestea. Definiția de „forțe armate” acoperă toate ramurile forțelor armate și, totodată, acele organisme din executiv, precum ministerele apărării, care sunt implicate în planificarea și conducerea activităților respectivelor forțe.<sup>4</sup>

Două exemple ilustrează această abordare: termenul de instituție de tip ombudsman pentru forțele armate include Apărătorul Cetățenilor din Serbia, o instituție generală de tip ombudsman cu o jurisdicție extinsă asupra mai multor sectoare ale guvernului, inclusiv asupra forțelor armate. Însă, definiția îl exclude pe Apărătorul Public Național din Argentina, tot o instituție generală de tip ombudsman, dar care nu are jurisdicție asupra forțelor armate.

Pentru concizie, acolo unde manualul se referă la instituții de tip ombudsman în textul care urmează, el are în vedere instituțiile de tip ombudsman cu jurisdicție asupra forțelor armate. Acolo unde manualul se referă la conducătorul instituției de tip ombudsman ca individ, se folosește termenul general de „șef al oficiului,” indiferent de genul persoanei respective sau denumirea specifică a funcției sale, precum inspector general, avocat, comisar ș.a.m.d. Acolo unde se vorbește despre o anumită instituție, se folosește termenul de „ombudsman” când acest termen face parte din titlul instituției.

---

<sup>4</sup> Unele instituții de tip ombudsman au jurisdicție și asupra altor forțe, inclusiv paramilitari și contractori privați.

## 1.2. Importanța instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate

Instituțiile de tip ombudsman se străduiesc să fie independente și imparțiale: eficiența lor depinde de păstrarea încrederii și a respectului atât din partea statului, cât și din partea populației, inclusiv a membrilor forțelor armate.<sup>5</sup> Într-adevăr, ceea ce face unice aceste instituții este faptul că acționează pentru îmbunătățirea calității relațiilor dintre oameni și administrație prin evitarea conflictelor inutile.<sup>6</sup> Instituțiile de tip ombudsman sunt capabile să valorifice nivelul înalt de încredere de care se bucură pentru a promova și obține soluții echitabile și flexibile în avantajul tuturor părților.<sup>7</sup>

Independența și imparțialitatea fac din ele un element esențial în cadrul general care are drept scop responsabilizarea autorităților publice în afara mediului de contradictorialitate din instanțele judecătorești. Într-adevăr, instituțiile de tip ombudsman pot fi de preferat instanțelor în multe situații. Îndeosebi, pragul scăzut al condițiilor de admisibilitate a reclamațiilor (adică, sunt accesibile, fără costuri pentru indivizi și informale) face din ele o alternativă atractivă în numeroase cazuri.<sup>8</sup>

În plan mai general, instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate sunt esențiale pentru guvernarea democratică, în ansamblul ei. Comisia Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (actualmente Consiliul Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului) a adoptat în 2000 o rezoluție care identifică cinci caracteristici ale bunei guvernări: transparența, responsabilitatea, răs-

---

<sup>5</sup> Michael Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies" [„Ombudsmanul pentru Drepturile Omului în America Centrală: studii de caz privind Honduras și El Salvador”], *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 30.

<sup>6</sup> P. Nikiforos Diamandouros, *The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy*, Distinguished Speakers Lectures [Instituția Ombudsmanului și calitatea democrației, Prelegeri ale unor eminente oratori] (University of Siena, 2006), 8.

<sup>7</sup> Diamandouros, *The Ombudsman Institution*, 9, 17.

<sup>8</sup> Leonard F.M. Besselink, "Types of National Institutions for the Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues" [„Tipuri de instituții naționale pentru protejarea drepturilor omului și instituții ale Ombudsmanului: o privire de ansamblu asupra problemelor legale și instituționale”], in *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World*, ed. Kamal Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie gebre Selassie, and E.L.M. Voelker (Londra: Kluwer Law International, 2001), 2. Pe de altă parte, desigur, în anumite circumstanțe, instanțele judecătorești pot fi o opțiune mai atractivă datorită capacității lor de a emite hotărâri cu caracter juridic obligatoriu.

punderea, participarea și capacitatea de reacție.<sup>9</sup> Un organism independent și imparțial, așa cum este o instituție de tip ombudsman, contribuie la îndeplinirea a cel puțin trei dintre aceste criterii:

- capacitatea de reacție (prin faptul că primește reclamațiile direct de la cei care le formulează și este capabilă să le gestioneze);
- responsabilitatea și răspunderea (prin faptul că face recomandări pentru corectarea unor probleme);
- transparența (prin publicarea de rapoarte și studii tematice privind diferite subiecte legate de forțele armate).

Într-adevăr, conștientizarea tot mai mare a importanței lor pentru guvernanta democratică este unul din factorii care explică proliferarea în întreaga lume, în ultima jumătate de secol, a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate. Existența unei instituții de tip ombudsman puternice și independente, având capacitatea de a primi și gestiona reclamații, constituie un indiciu important în evaluarea generală a guvernantei democratice. Așa cum a afirmat Boris Tadić, Președintele Serbiei, la cea de-a treia Conferință internațională a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate (ICOAF) de la Belgrad, „reclamațiile sunt bune” deoarece constituie un indicator al încrederii publice în instituție și al măsurii în care valoarea ei este conștientizată.<sup>10</sup>

Instituțiile de tip ombudsman au un rol important în asigurarea faptului că forțele armate sunt conduse și acționează în conformitate cu normele statului de drept, cu respectarea drepturilor omului, atât ale propriului personal, cât și ale civililor cu care interacționează. Acest aspect este clar subliniat de Hans Born și Jan Leigh în lucrarea lor intitulată *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* [„Manual privind drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului din forțele armate”].<sup>11</sup> Rolul

<sup>9</sup> Heiner Hänggi, “Making Sense of Security Sector Governance” [„Înțelegerea guvernantei în sectorul de securitate”], în *Challenges of Security Sector Governance*, Heiner Hänggi și Theodor H. Winkler, editori (Geneva și Munster: DCAF și Lit Verlag, 2003), 11.

<sup>10</sup> Apărătorul Cetățenilor din Republica Serbia, *Protecting the Human Rights of Armed Forces Personnel: Old and New Challenges* [Protecția drepturilor omului ale personalului din forțele armate: provocări vechi și noi], Raportul celei de-a treia Conferințe ICOAF (Belgrad: Office of the Protector of Citizens, 2011), 6.

<sup>11</sup> În vreme ce instituțiile de tip ombudsman cu mandate explicite în materia drepturilor omului pot acționa în mod clar pentru a se asigura că obligațiile în domeniu sunt respectate, instituțiilor de tip ombudsman care nu au astfel de mandate explicite le este mai dificil să acționeze. Acest lucru se poate realiza dacă instituția are posibili-

multor forțe armate care iau parte la desfășurările de trupe, internaționale sau multilaterale, și posibilitatea crescândă a producerii unor încălcări ale drepturilor omului (inclusiv ale drepturilor civililor din țările în care sunt desfășurate aceste trupe) evidențiază importanța unor mecanisme puternice și eficiente de supraveghere, în măsură să asigure respectarea drepturilor omului și a statului de drept.

### 1.3. Obiective

Acest manual are trei obiective principale:

1. să sprijine dezvoltarea unui cadru legal și instituțional pentru instituțiile de tip ombudsman, prin reunirea și structurarea unei serii de bune practici privind funcționarea și înființarea unor astfel de instituții.
2. să compare și să facă diferența între diferite modele de instituții de tip ombudsman și să evidențieze avantajele și dezavantajele diferitelor modele.
3. să aducă argumente în favoarea înființării și consolidării instituțiilor de tip ombudsman.

În acest sens, manualul identifică bune practici adoptate de diferitele instituții de tip ombudsman. La încheierea fiecărui capitol, vor fi evidențiate bunele practici care vin în sprijinul obiectivelor avute în vedere și se vor face recomandări aplicabile și utile unui număr cât mai mare posibil de instituții de acest gen.

În plus, se remarcă o lipsă generală de informații practice despre funcționarea instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate. Deși se poate culege un volum mare de informații din rapoartele anuale sau tematice ale instituțiilor de tip ombudsman, precum și din legi și regulamente subsidiare, manualul de față este primul care reunește aceste informații într-o singură publicație.

Ca atare, manualul reprezintă o sursă cuprinzătoare de informații ce va fi utilă atât instituțiilor de tip ombudsman consolidate, cât și celor nou înființate, precum și persoanelor care apelează la serviciile lor. Se speră ca viitoarele pu-

---

tatea să examineze legalitatea conduitei și dacă în țară sau în jurisdicție există legi referitoare la drepturile omului. A se vedea și, Hans Born și Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* [Manual privind drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului din forțele armate] (Geneva și Varșovia: DCAF și OSCE-ODIHR, 2008).

blicări și ediții ale manualului să aibă ca bază această lucrare de început și să o dezvolte.

## **1.4. Audiență**

Manualul se adresează unei audiențe extinse, care include: personalul forțelor armate, funcționarii publici, parlamentari și membri ai executivului, reprezentanți ai mass-mediei și ai societății civile, reprezentanți ai mediului universitar și toate categoriile de instituții de tip ombudsman. În mod special, se speră că va prezenta interes pentru audiența din statele care au înființat recent astfel de instituții sau care au în vedere înființarea lor. Totodată, se speră ca instituțiile de tip ombudsman existente să aprecieze bunele practici ale altor instituții drept utile și de interes pentru activitatea lor.

## **1.5. Metodologie**

Manualul a fost alcătuit cu ajutorul mai multor surse de informații. Un volum considerabil de material documentar a fost obținut din surse academice și din alte surse, precum și din rapoartele instituțiilor de tip ombudsman. De asemenea, pentru identificarea bunelor practici, au fost analizate legi din peste 20 de jurisdicții, incluzând legislația din majoritatea statelor reprezentate la Conferința internațională a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate (ICOAF), cât și legislația din alte state, care oferă exemple notabile sau interesante într-un anumit domeniu. În 2009 și 2011, pe baza unor chestionare, au fost elaborate două studii privind instituțiile de tip ombudsman care au participat la conferința anuală ICOAF. Primul chestionar (2009) a abordat subiecte referitoare la mandat, funcții, competențe, gestionarea reclamațiilor, măsuri subsecvente de urmărire și implementare, precum și provocările apărute. Cel de-al doilea chestionar (2011) a pus întrebări referitoare la diferențele între mecanismele interne și externe de gestionare a reclamațiilor, sindicatele și asociațiile din cadrul forțelor armate și rolul instituțiilor de tip ombudsman în protejarea drepturilor omului ale personalului din forțele armate staționate în străinătate. Autorii au organizat și o serie de interviuri și discuții neoficiale cu reprezentanți ai instituțiilor de tip ombudsman din cinci state, care acoperă o gamă variată de modele.

În identificarea bunelor practici, autorii au ales exemple care reprezintă cel mai bine cele trei calități corelate, considerate a fi de o importanță crucială pentru o instituție de tip ombudsman: independența, imparțialitatea și eficiența. Aceste calități, care se referă atât la aspectele operaționale, cât și la cele instituționale ale instituțiilor de tip ombudsman, constituie în mare măsură baza a ceea ce urmează. Manualul nu se pronunță ferm în favoarea unui

anumit model sau a unui anumit mod de funcționare. În schimb, se inspiră din bune practici care provin dintr-o varietate de cazuri.

## 1.6. Descriere generală

Structura manualului a fost concepută în primul rând pentru a prezenta modele de instituții de tip ombudsman și competențele acestora și, în al doilea rând, pentru a descrie întregul proces parcurs de reclamații, de la inițiere până la soluționarea lor. În consecință, manualul este împărțit în patru părți. Partea I se ocupă de istoric, funcții și modele, în vreme ce Părțile a II-a, a III-a și a IV-a corespund unor etape distincte ale procesului de gestionare a reclamațiilor: reclamații, culegere de informații și raportare. Se speră ca această împărțire să se dovedească utilă audienței din statele care-și propun să înființeze o instituție de tip ombudsman (Partea I, îndeosebi), precum și din statele în care asemenea instituții există deja (în special, Părțile a II-a, a III-a și a IV-a). Fiecare capitol identifică și analizează chestiunile relevante și se încheie cu recomandări desprinse din bune practici. Capitolele individuale pot fi citite independent sau ca parte a întregului. În acest scop, acolo unde este cazul, sunt indicate referințe bibliografice corespunzătoare subiectelor abordate.

Partea I tratează despre istoricul, funcțiile și modelele instituțiilor de tip ombudsman. Capitolul 2 (primul capitol din Partea I) se ocupă de istoricul și baza legală a unor astfel de instituții. Capitolul 3 se referă la funcții și la diferitele modele care au fost dezvoltate pentru a îndeplini cât mai bine aceste funcții în diferite jurisdicții. Capitolul 4 examinează diversele modele de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate, din întreaga lume. La finalul Părții I, Capitolul 5 analizează tema esențială a independenței și discută despre diferitele tipuri de independență, necesare pentru succesul instituțiilor de tip ombudsman.

Partea a II-a își îndreaptă atenția spre chestiunea reclamațiilor, într-o manieră mai detaliată. Capitolul 6 studiază problemele administrative legate de reclamații și modul în care o instituție de tip ombudsman trebuie să le gestioneze și prelucreze. Capitolul 7 continuă cu examinarea diferitelor tipuri de reclamații pe care instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate le primesc cel mai frecvent.

Partea a III-a se axează pe investigații, punând în evidență chestiuni precum accesul, culegerea și analizarea informațiilor în contextul investigațiilor. Capitolul 8 abordează tipurile de investigații bazate pe reclamații, lansate din proprie inițiativă și sistemice înainte de a se ocupa de sfera lor de cuprindere. Capitolul 9 pornește de la discuția referitoare la gestionarea reclamațiilor din Capitolul 6 și se ocupă de procesul de investigare și de măsurile relevante și teh-

nicile utilizate. La sfârșitul Părții a III-a, Capitolul 10 analizează chestiunea esențială a accesului la informații al instituțiilor de tip ombudsman.

Partea a IV-a abordează etapa finală a procesului parcurs de reclamații: raportarea și recomandările. Capitolul 11 examinează raportarea și include o discuție despre diferitele tipuri de rapoarte, precum și chestiunea independenței în raportare. Capitolul 12 se axează pe punerea în aplicare și monitorizarea deciziilor și recomandărilor și pe modul în care instituțiile de tip ombudsman pot încuraja respectarea recomandărilor care nu au caracter obligatoriu. Capitolul 13 încheie volumul.

**PARTEA I**

**ISTORIC, FUNCȚII ȘI MODELE**





## Capitolul 2

# ORIGINI

### 2.1. Introducere

Capitolul de față trece în revistă istoricul și considerentele care au stat la baza înființării instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate în diverse state. Sunt analizate principalele motive sau rațiuni pentru crearea unor astfel de instituții, baza și mandatele lor legale, precum și modul în care aceste mandate diferă de la o jurisdicție la alta. Capitolul conține următoarele subcapitole:

- Motive
  - Ameliorarea mecanismelor existente de gestionare a reclamațiilor
  - Recalibrarea relațiilor dintre civili și militari după cel de-al II-lea Război Mondial
  - Tranziția la democrație
  - Răspunsul la probleme specifice
  - Succesul construcției instituționale
- Baza legală a instituțiilor de tip ombudsman
- Bune practici

### 2.2. Motive

Există o serie de rațiuni ușor identificabile pentru înființarea unei instituții de tip ombudsman cu jurisdicție asupra forțelor armate. Cea dintâi este dorința de a întări controlul civil și democratic asupra forțelor armate. Cea de-a doua este de a proteja mai bine drepturile soldaților prin crearea unor mecanisme mai eficiente de gestionare a reclamațiilor și acordare de măsuri reparatorii. Cea de-a treia este dorința de a crea un mecanism independent de control al calității pentru a supraveghea procedurile, practicile și politicile din cadrul forțelor armate.<sup>1</sup> În contextul general, pot fi remarcate încă patru motive mai

---

<sup>1</sup> Hans Born, Aidan Wills, și Benjamin S. Buckland, *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces* [O perspectivă comparată asupra instituțiilor ombudsmanului pentru forțele armate], Policy Paper (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 4.

specifice pentru înființarea instituțiilor de tip ombudsman. În timp ce motivele specifice nu se regăsesc în toate cazurile, categoriile generale, abordate imediat în continuare, au relevanță pentru majoritatea instituțiilor de tip ombudsman existente la ora actuală.

### 2.2.1. Ameliorarea mecanismelor existente de gestionare a reclamațiilor

În mai multe situații, motivul care a stat la baza creării instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate a fost dorința de a întări și îmbunătăți mecanismele existente de gestionare a reclamațiilor. În Belgia, Irlanda și Marea Britanie, de exemplu, instituțiile de tip ombudsman care se ocupă de forțele armate au fost înființate ca răspuns la preocuparea privind gradul de adecvare a sistemelor *ad hoc* de gestionare a plângerilor, în funcțiune la vremea respectivă. În Irlanda, factori de mare importanță, implicați și interesați, precum organismele de reprezentare a personalului forțelor armate, au făcut lobby pentru crearea unui mecanism independent de gestionare a reclamațiilor. Ei au precizat că exista o lipsă de încredere în procedurile interne ale forțelor armate, destinate gestionării plângerilor din partea personalului serviciilor respective. Apelurile lor continue au dus la înființarea, în 2005, a Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare.<sup>2</sup>

Dorința de a întări mecanismele și instituțiile existente a fost catalizatorul pentru crearea instituțiilor de tip ombudsman în multe democrații consolidate. Într-adevăr, înființarea unor asemenea instituții în țări precum Suedia sau, mai recent, în Irlanda și Belgia, a fost numită de Roy Gregory „primul val” al instituțiilor de tip ombudsman. O trăsătură comună a acestor exemple de „prim val” este faptul că înființarea respectivelor instituții a fost puternic stimulată de dorința de a asigura „o modalitate rapidă, eficientă și ușor de utilizat, pentru a proteja cetățenii împotriva administrării deficitare ..., apreciată drept necesară datorită impactului crescând pe care îl au guvernele asupra vieții cetățenilor.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 4.

<sup>3</sup> Roy Gregory în Steven Van Roosbroek și Steven Van de Walle, “The Relationship between Ombudsman, Government and Citizens: A Survey Analysis” [„Relația dintre ombudsman, guvern și cetățeni: analiza unei anchete”], *Negotiation Journal* (2008): 288. Administrarea deficitară înseamnă o administrare de slabă calitate sau greșită și are loc „dacă o instituție nu este capabilă să acționeze în conformitate cu legea, nu este capabilă să respecte principiile unei administrări corecte sau încalcă drepturile omului.” Pentru mai multe detalii, a se vedea website-ul Ombudsmanului European (disponibil la <http://www.ombudsman.europa.eu>).

**CASETA 2A: Înființarea Ombudsmanului suedez**

Ombudsmanul suedez a fost înființat cu mai mult de un secol înainte de orice alte instituții de gen și este considerat pe scară largă drept precursor al conceptului de ombudsman. În 1713, pe când era exilat în Turcia, regele Suediei a numit un Cancelar al Justiției care să supravegheze administrația și puterea judecătorească din Suedia.<sup>4</sup> În anii care au urmat, numirea cancelarului nu a mai fost făcută de monarh, ci de parlament, și a rămas o sursă de conflict până în 1809, când regele a fost detronat și s-a adoptat o nouă constituție care conferea parlamentului – prin intermediul ombudsmanului – competența de a supraveghea modul în care regele își îndeplinea îndatoririle. Argumentul Comisiei Constituționale a fost acela că era necesar un ombudsman controlat de parlament, deoarece modelul anterior „nu a fost suficient pentru a proteja drepturile populației în condițiile în care cancelarul răspundea doar în fața ramurii executive a guvernului.”<sup>5</sup>

Cazul suedez a dat tonul pentru ceea ce va deveni rolul principal al ombudsmanului: „de a se ocupa de problemele administrative pe care tribunalele, parlamentul și executivul nu le pot rezolva efectiv.” Însă, așa cum o arată cele patru motive de mai jos, circumstanțele în care a fost înființată o asemenea instituție în Suedia continuă să facă din ea un caz aparte.<sup>6</sup>

**2.2.2. Recalibrarea relațiilor dintre civili și militari după cel de-al II-lea Război Mondial**

O serie de instituții de tip ombudsman au fost înființate ca parte a eforturilor de recalibrare a relațiilor dintre civili și militari după cel de-al II-lea Război Mondial. Acest lucru s-a întâmplat în Germania (1959) și a fost și motivul care a stat la baza creării de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate în Norvegia (1952) și Austria (1955). În aceste cazuri, s-a considerat necesară înființarea unei instituții independente cu scopul de a promova controlul democratic al forțelor armate. Încă speriat de evenimentele recente, dar recunoscând nevoia de a reface forțele armate ale țării, parlamentul german a căutat să tempereze temerile populației prin instituirea unui control mai pronunțat asupra forțelor armate înființând (în urma amendării legii fundamentale) un Comisar Parlamentar pentru Forțele Armate cu puteri foarte extinse în privința accesului și supravegherii. În mod asemănător, în Olanda, atunci când forțele armate au fost refăcute după cel de-al II-lea Război Mondial, decidenții

<sup>4</sup> Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* [Ombudsmanul, buna guvernare și sistemul internațional al drepturilor omului] (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 5.

<sup>5</sup> Reif, *The Ombudsman*, 6.

<sup>6</sup> Born et al., *A Comparative Perspective*, 3.

politici au realizat necesitatea de a stabili un mecanism pentru „controlul de calitate” în cadrul forțelor armate, și, prin decret regal, a fost înființată instituția Inspectorului General olandez.<sup>7</sup>

### 2.2.3. Tranziția la democrație

Un proces similar a avut loc în multe state post-comuniste din Europa Centrală și de Est. Aici, noile democrații au realizat nevoia de a crea instituții independente pentru a proteja drepturile cetățenilor. În Europa de Est, este cazul României (1997), Poloniei (1987), Sloveniei (1995) și al Serbiei (2007). Trebuie remarcat că aceste state post-comuniste – ca parte a consolidării democrației – au optat fără excepție pentru înființarea unor instituții generale de tip ombudsman, care au mandate exprese cu privire la drepturile omului și competența de a se ocupa de probleme ce privesc toate serviciile publice și ramurile guvernului.<sup>8</sup>

În mod asemănător, în multe țări din America Latină, după înlăturarea regimurilor autoritare în ultima parte a secolului al XX-lea, au fost create instituții de tip ombudsman cu mandate exprese privind drepturile omului. Aici, rolul lor a fost în primul rând acela de a controla puterea forțelor armate și de a servi drept pavăză împotriva reparației unor abuzuri pe scară largă din partea forțelor de securitate. Astfel de instituții au fost create, de exemplu, în Columbia (1991), Mexic (1990) și Guatemala (1985) și au avut adesea ca model instituțiile din Spania și Suedia.<sup>9</sup> Dat fiind că înființarea lor a fost deseori determinată de dorința de a preveni reparația abuzurilor comise de forțele armate, acestui rol i s-a acordat un loc important în cadrul mandatului respectivelor instituții din țările de mai sus, îndeosebi prin comparație cu entitățile omoloage din Europa.

Crearea unor noi instituții în Europa și America Latină în perioada amintită a fost numită „cel de-al doilea val” de instituții de tip ombudsman. În contrast cu primul val, menționat anterior, cel de-al doilea val a implicat noi democrații care făceau trecerea către un mai mare respect față de statul de drept, drepturile omului și integritatea guvernamentală. Crearea unor instituții de tip ombudsman în astfel de state poate fi privită ca un efort de a „asigura o armă relativ valoroasă în lupta împotriva reparației unei «proaste guvernări» în state

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Lorena Gonzalez Volio, “The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience” [„Instituția ombudsmanului: experiența latino-americană”], *Revista IIDH* 37 (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (2003): 219.

care parcurg calea de la un trecut totalitar sau autoritar la democrația liberală.”<sup>10</sup>

Instituțiile de tip ombudsman din Africa se confruntă cu o serie de probleme similare. Emile Francis Short, președintele Comisiei pentru Drepturile Omului și Justiție Administrativă din Ghana, a explicat că „În multe democrații emergente din Africa ... echilibrul puterilor, care se așteaptă să existe între diversele organe ale statului, este slab, realizarea unei bune guvernante continuă să fie o provocare imensă, iar abuzurile împotriva drepturilor omului sunt scăpate de sub control. În multe țări africane, statul de drept nu este respectat în mod sistematic, iar exercitarea arbitrară a puterii de stat este mai curând generalizată. Corupția este scăpată de sub control și instituționalizată.”<sup>11</sup>

Au fost identificate mai multe amenințări la adresa eficienței instituțiilor din cel de-al doilea val, între care: o bază legală insuficientă sau chiar reglementări contradictorii privind instituția de tip ombudsman; limitări de ordin legal impuse instituției în ceea ce privește desfășurarea vizitelor pe teren și vizitarea bazelor militare; lipsa accesului la informațiile clasificate.<sup>12</sup> Și poate mai semnificativ, alții evocă probleme legate de fraudă și corupție, care erodează încrederea publică în instituțiile de stat și pot submina însăși integritatea instituțiilor de tip ombudsman.<sup>13</sup> Chiar și acolo unde instituția de tip ombudsman este relativ protejată împotriva unor probleme majore, aplicarea în mod corespunzător a directivelor și recomandărilor impune cooperare din partea altor instituții, ceea ce poate fi dificil sau imposibil de obținut dacă celelalte instituții sunt compromise din cauza corupției sau sunt ineficiente din alte motive.<sup>14</sup>

#### 2.2.4. Răspunsul la probleme specifice

Într-un alt grup de țări, înființarea instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate a fost determinată de probleme sau scandaluri provocate de activitatea acestor forțe. În Canada, Ombudsmanul din Departamentul Apărării

<sup>10</sup> Van Roosbroek, “The Relationship between Ombudsman,” 288.

<sup>11</sup> Emile Francis Short, citat în Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

<sup>12</sup> Katrin Kinzelbach și Eden Cole, *Monitoring and Investigating the Security Sector* [Monitorizarea și investigarea sectorului de securitate] (Bratislava: UNDP, 2007), 13.

<sup>13</sup> Marten Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective” [„Protejarea integrității și independenței instituției ombudsmanului: perspectiva globală”], în *The International Ombudsman Yearbook*, editat de Institutul Internațional al Ombudsmanului (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001), 19.

<sup>14</sup> Born et al., *A Comparative Perspective*, 15.

Naționale și al Forțelor Canadiene a fost înființat în 1998 ca urmare a alegațiilor privind gravele deficiențe în comportamentul soldaților canadieni care au participat la operațiunea Națiunilor Unite de menținere a păcii în Somalia (1992–1993). Ceea ce a dus la o comisie de anchetă și, în final, la crearea unei instituții de tip ombudsman pentru forțele armate. În Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate a fost înființat în 2006, în condiții relativ similare, în baza recomandării unei anchete independente care a investigat decesele unor tineri recruți într-o bază militară. În ambele cazuri, problemele determinate de conduita forțelor armate (sau a indivizilor sau unităților din cadrul acestora) au grăbit crearea instituțiilor de tip ombudsman mandatate să se ocupe exclusiv de forțele armate.<sup>15</sup>

### 2.2.5. Succesul construcției instituționale

Din situațiile de mai sus, se pot identifica un număr de teme intersectoriale care stau la baza multor procese de construcție instituțională încununate de succes. Mai întâi, un ingredient esențial este un larg sprijin transpartinic atât pentru înființarea instituției, cât și pentru selectarea celor care o vor conduce. Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Germania, de pildă, a remarcat importanța alegerii sale cu majoritate absolută de voturi în Bundestag. În mod similar, Ombudsmanul irlandez a subliniat importanța faptului că nimeni nu a votat împotriva proiectului de lege privind Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare.<sup>16</sup> Un asemenea sprijin este esențial indiferent de modul în care este creată instituția de tip ombudsman, fie prin amendarea constituției, fie printr-un proiect de lege, un decret sau prin alte mijloace. În al doilea rând, un proces incluziv care implică o gamă largă de factori interesați este util atât pentru creșterea gradului de conștientizare cu privire la noile instituții, cât și pentru coagularea unui sprijin puternic în favoarea înființării lor. Asemenea factori interesați includ nu numai forțele armate și departamentele guvernamentale relevante, ci și sindicatele și asociațiile forțelor armate și grupuri ale societății civile.

<sup>15</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 3.

<sup>16</sup> Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Germania, *Oversight, Protection and Welfare: The Ombudsman Institutions as Advocates for Military Personnel* [Supraveghere, protecție și siguranță: instituțiile ombudsmanului ca avocați ai personalului militar], Raport la prima conferință ICOAF (Berlin: Office of the German Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, 2009); Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 9–11.

### 2.3. Baza legală a instituțiilor de tip ombudsman

De regulă, statele au căutat să creeze o bază solidă pentru instituțiile de tip ombudsman, consacându-le competențele în legi specifice sau prin amendamente constituționale. Amendamentul constituțional a stat, spre exemplu, la baza cvasi-totalității instituțiilor de tip ombudsman din America Latină, incluzând Argentina, Bolivia, Columbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexic, Nicaragua, Paraguay, Peru și Venezuela. În Europa, este cazul României, Poloniei, Germaniei și Albaniei.<sup>17</sup> Pe de altă parte, legi specifice constituie baza pentru instituțiile de tip ombudsman din Bosnia și Herțegovina, Costa Rica, Ecuador și Panama, precum și din Irlanda și Marea Britanie.<sup>18</sup> O altă abordare poate fi întâlnită în Canada, unde Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene a fost înființat prin decret în 1998.<sup>19</sup>

Deși este dificil să se facă generalizări în ceea ce privește avantajele și dezavantajele acestor abordări legislative, un avantaj al sistemelor care înființează un astfel de organism pe cale constituțională este acela că baza constituțională subliniază importanța instituției, așezând-o pe același nivel cu alte organisme esențiale ale statului. Un al doilea avantaj este acela că, prin consacarea în constituție a existenței instituției se evidențiază caracterul permanent al acesteia. Într-adevăr, un asemenea statut poate face considerabil mai dificilă eliminarea instituției de către parlament, prin mijloace legislative. În fine, precizarea rolului instituției de tip ombudsman în cadrul constituției este o modalitate importantă de stabilire a rolului său în raport cu celelalte instituții ale guvernării care pot avea funcții sau competențe similare. Fapt ce poate contribui la protejarea instituției împotriva luptelor intestinale sau a tentativelor de a-i redefini sau limita mandatul.

Totuși, chiar în statele în care constituția impune existența unei instituții de tip ombudsman, un proces legislativ este, de regulă, necesar pentru a stabili funcțiile și competențele organismului respectiv (așa cum este cazul în statele unde un asemenea organism este creat prin lege sau decret). În consecință, ni-

<sup>17</sup> Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 229.

<sup>18</sup> Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda a fost creat prin „The Ombudsman Act” [„Legea Ombudsmanului”] din 2004; Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie a fost înființat prin „The Armed Forces Act” [„Legea forțelor armate”] (UK AFA) din 2006. Pentru cazurile din America Latină, a se vedea González, „The Institution of the Ombudsman,” 229.

<sup>19</sup> A se vedea Canada, “Ministerial Directives Respecting the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces” [„Directive ministeriale cu privire la Ombudsmanul din Departamentul Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene”] și *Defence Administrative Orders and Directives (DOAD)* [Ordonanțe administrative și directive ale apărării (DAOD)], 1998.



ciuna dintre abordări nu face instituția imună la imixtiune, după cum se va discuta în Capitolul 5, cu referire la independența instituțională și operațională.

Mai multe exemple ilustrează importanța creării unei baze legale solide pentru orice instituție de tip ombudsman, fapt ce o protejează împotriva tentativelor de a o fragiliza prin pseudo-reforme sau prin manipulare politică. Într-adevăr, înființarea instituțiilor de tip ombudsman a fost folosită frecvent de cei aflați la putere pentru a da satisfacție reformatoilor „fără a amenința interese bine înrădăcinate.”<sup>20</sup> Această problemă este examinată în detaliu în Capitolul 5, referitor la independența instituțională și operațională.

### **Caseta 2B: Standarde internaționale referitoare la instituțiile de tip ombudsman**

Mai multe seturi de principii internaționale sunt relevante în cazul instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate. Textul din acest manual reflectă și folosește multe dintre standardele internaționale. Ele includ, printre altele:

- Principiile Națiunilor Unite privind statutul instituțiilor naționale (Principiile de la Paris),<sup>21</sup> care conțin norme detaliate referitoare la instituțiile naționale pentru drepturile omului (NHRIs) incluzând o serie de aspecte relevante despre: alcătuirea, finanțarea, funcțiile și metodele de operare.
- Proiectul Principiilor globale privind securitatea națională și dreptul la informație, elaborat de Institutul pentru o Societate Deschisă,<sup>22</sup> care cuprinde o serie de secțiuni relevante, inclusiv o secțiune legată de accesul la informații al instituțiilor de supraveghere.
- Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre, referitoare la instituția ombudsmanului<sup>23</sup> și la înființarea instituțiilor naționale independente pentru promovarea și protejarea drepturilor omului,<sup>24</sup> ambele subliniind rolul instituțiilor de tip ombudsman în încurajarea respectării efective a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.
- Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la instituția ombudsmanului,<sup>25</sup> care detaliază 15 „caracteristici” esențiale pentru funcționarea eficientă a oricărei instituții de tip ombudsman.

<sup>20</sup> Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” 30.

<sup>21</sup> Adoptate prin Rezoluția Adunării Generale nr. 48/134 din 20 decembrie 1993.

<sup>22</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea website-ul OSI Justice Initiative (disponibil la: [www.soros.org/initiatives/justice](http://www.soros.org/initiatives/justice)).

<sup>23</sup> Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. R (85) 13 către statele membre cu privire la instituția ombudsmanului.

<sup>24</sup> Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. R(97)14 privind înființarea instituțiilor naționale independente pentru promovarea și protejarea drepturilor omului.

<sup>25</sup> Recomandarea 1615 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei.

- Standardele de practică ale Asociației Internaționale a Ombudsmanului<sup>26</sup> se referă, printre altele, la aspecte precum: independența, neutralitatea și imparțialitatea, confidențialitatea și caracterul informal. Fiecăruia dintre aceste titluri îi corespunde un număr de bune practici.
- Declarația și Programul de acțiune ale Conferinței mondiale privind drepturile omului, de la Viena evidențiază importanța instituțiilor naționale pentru drepturile omului și rolul lor în promovarea și protejarea acestor drepturi. Îndeosebi, se referă la: competența lor în materie de consiliere, rolul pe care îl au în stabilirea măsurilor reparatorii în cazurile de încălcare a drepturilor omului, în diseminarea informațiilor privind drepturile omului și în realizarea educației în domeniu.<sup>27</sup>

## 2.4. Bune practici

### *Procesul*

- Indiferent de motivele sau rațiunile specifice care duc la crearea unei instituții de tip ombudsman pentru forțele armate, înființarea ei trebuie să fie un proces incluziv, care să implice factorii interesați și care să ia în considerare interesele și nevoile tuturor părților relevante. În special, un asemenea proces poate să includă și să țină seama de opiniile conducerii forțelor armate, ale asociațiilor membrilor forțelor armate, ale societății civile și ale altor instituții independente de supraveghere.

### *Baza legală*

- Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să fie create pe o bază legală solidă. În mod ideal, statutul instituției ar trebui consacrat în constituție.

<sup>26</sup> A se vedea website-ul Asociației Internaționale a Ombudsmanului (disponibil la: <http://www.ombudsassociation.org>).

<sup>27</sup> Adunarea Generală a Națiunilor Unite – Doc A/CONF.157/23 din 12 iulie 1993, Articolul 36.



## Capitolul 3

# FUNCȚII

### 3.1. Introducere

Acest capitol studiază funcțiile majore ale instituțiilor de tip ombudsman. Prima dintre acestea este gestionarea reclamațiilor, care se referă la primirea și prelucrarea lor. Apoi, capitolul se ocupă de efectuarea investigațiilor și principalele tipuri de investigații pe care le desfășoară instituțiile de tip ombudsman. La finalul capitolului, sunt abordate rapoartele și recomandările și rolul acestora în soluționarea reclamațiilor. Capitolul cuprinde următoarele subcapitole:

- Gestionarea reclamațiilor
- Investigații
- Rapoarte și recomandări
- Bune practici

### 3.2. Gestionarea reclamațiilor

O funcție esențială a instituțiilor de tip ombudsman este aceea de a primi și investiga reclamații; o alta este aceea de a identifica zonele din administrația publică unde este nevoie de o creștere a performanței sau de o mai mare responsabilizare. Totuși, instituțiile de tip ombudsman nu sunt concepute ca substitut al organismelor judiciare, nici chiar al acelor care alcătuiesc sistemul de justiție militară. Mai degrabă, ele vin în completarea instituțiilor judiciare, deoarece instituțiile de tip ombudsman se ocupă în general de chestiuni care nu au natură penală și, de regulă, criteriile lor pentru acceptarea reclamațiilor sunt, prin comparație, mai permissive.<sup>1</sup> Pentru soluționarea unei reclamații în instanță, costurile pot fi relativ ridicate, iar formalitățile – destul de numeroase, în vreme ce serviciile instituțiilor de tip ombudsman sunt oferite gratuit și sunt mult mai puțin formale decât o acțiune tipică în instanță. În plus, instituțiile de tip ombudsman trebuie să se străduiască să-și facă serviciile cât mai accesibile, asigurând diverse modalități prin care se pot depune reclamații (a se vedea Secțiunea 6.2.2 pentru mai multe detalii).

În sensul cel mai restrâns, instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate sunt mandatate să primească reclamații de la cadre militare în activitate,

---

<sup>1</sup> Besselink, "Types of National Institutions."

cât și, în multe cazuri, de la membri care nu sunt militari de carieră (precum militarii în termen). Totodată, numeroase instituții de tip ombudsman pot primi reclamații, printre alții, de la: veterani; familii și prieteni; și cetățeni oarecare, indiferent de relațiile lor cu forțele armate (pentru mai multe detalii, a se vedea Secțiunea 2.1, Capitolul 6).

Procesul parcurs de reclamații presupune o serie de etape, incluzând: stabilirea admisibilității unei plângeri, consilierea, gestionarea cu promptitudine a reclamației, informarea tuturor părților și protejarea așteptărilor legitime.<sup>2</sup> Procesul trebuie să aibă loc la momentul oportun, să fie eficient, credibil, confidențial și imparțial în ceea ce privește gestionarea reclamațiilor.

Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate se ocupă de o mare diversitate de reclamații, dintre care o bună parte pot fi clasificate în trei mari categorii: protecția drepturilor omului, prevenirea administrării deficitare și respectarea legii penale și a dreptului internațional umanitar (pentru mai multe detalii, a se vedea Capitolul 7). Chiar dacă instituțiile de tip ombudsman se pot ocupa și cu o serie de alte chestiuni, categoriile menționate includ reclamațiile gestionate cel mai frecvent de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate.

### 3.3. Investigații

Strâns legat de funcția lor de gestionare a reclamațiilor este rolul instituțiilor de tip ombudsman în realizarea de investigații. Un element care diferențiază activitățile majorității instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate de cele ale poliției sau ale instanțelor judecătorești este faptul că (în general) nu sunt de natură penală și nici nu presupun contradictorialitate. Într-adevăr, multor instituții de tip ombudsman li se interzice în mod explicit să investigheze chestiuni care fac deja obiectul investigației sau examinării de către justiția militară sau de către o instanță civilă (pentru mai multe detalii, a se vedea Secțiunea 4.1, Capitolul 5, cu privire la stabilirea chestiunilor și priorităților de urmărit).<sup>3</sup> În vreme ce unele instituții de tip ombudsman pot investiga chestiuni ce implică fapte cu caracter penal, concluziile investigațiilor efectuate de aceste instituții au, în general, rolul de a face recomandări; ele au ca scop mai curând soluționarea chestiunilor în cauză de o manieră independentă

<sup>2</sup> Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration" [„Ombudsmanul ca avocat al bunei administrări”], in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108.

<sup>3</sup> A se vedea, de exemplu, Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunea 5; Statele Unite *Inspector General Act of 1978* [„Legea Inspectorului General”], Articolul 8(d); și Canada, "Ministerial Directives," Articolele 14–15.

și imparțială și prevenirea reapariției lor, și nu pedepsirea unui făptuitor sau a unei anumite fapte reprobabile.

Investigațiile efectuate de instituțiile de tip ombudsman pot fi împărțite în mai multe tipuri principale, incluzând investigațiile bazate pe reclamații, cele întreprinse din proprie inițiativă și cele care se referă la chestiuni sistemice (pentru mai multe detalii, a se vedea subcapitolele 8.3–8.5).<sup>4</sup> Cu toate că nu toate instituțiile de tip ombudsman își desfășoară investigațiile în același mod, sunt evidente mai multe elemente comune, ce includ: stabilirea faptelor și determinarea admisibilității reclamației; rezolvarea sau medierea conflictului, ca soluții alternative; interviuri și alte metode de investigare, precum inspecțiile și vizitele pe teren; și stabilirea concluziilor (pentru mai multe detalii, a se vedea Capitolul 9). Concluziile oricărei investigații determină ulterior recomandări și orice alte măsuri ce pot fi necesare pentru a se asigura faptul că problema respectivă a fost abordată în mod corespunzător și pentru a preveni reapariția ei.

### 3.4. Rapoarte și recomandări

Prezentarea de rapoarte în atenția părților interesate (inclusiv reclamantul și subiectul reclamației), a parlamentului și populației, în general, este o funcție principală a instituțiilor de tip ombudsman; și aproape toate instituțiile de gen au obligația de a elabora cu regularitate rapoarte referitoare la activitățile lor. Rapoartele periodice sau *ad hoc* pot fi utilizate pentru a oferi informații despre toate aspectele muncii unei instituții de tip ombudsman, inclusiv reclamațiile (având grijă, în același timp, să protejeze viața privată a reclamantilor individuali), problemele nerezolvate și chestiuni tematice, precum și recomandările în materie de politici sau de altă natură. Rapoartele pot fi, de asemenea, o modalitate importantă prin care se fac cunoscute recomandările, inclusiv cele care se referă la corectarea, atenuarea efectelor sau anularea deciziei, politicii sau legii care a generat o reclamație (pentru mai multe detalii, a se vedea subcapitolul 11.2).<sup>5</sup>

În ceea ce privește cazurile sau investigațiile specifice, instituțiile de tip ombudsman pot elabora rapoarte care să conțină recomandări detaliate, având ca scop corectarea unor probleme concrete, relevante pentru reclamația respectivă și pentru orice aspecte de interes mai larg, sistemice,

<sup>4</sup> Merită să fie menționat, desigur, că aceste trei „tipuri” se suprapun în anumite circumstanțe și, în plus, că, în unele cazuri, o instituție de tip ombudsman este mandatată să investigheze o reclamație prezentată de un parlamentar sau de un ministru.

<sup>5</sup> Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, *Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations* [Ghid pentru instituțiile ombudsmanului: cum se efectuează investigațiile] (Bratislava: PNUD, 2006), 118.

care este posibil să fi fost descoperite pe parcursul unei investigații sau anchete.

Recomandările pot îndeplini mai multe funcții diferite, inclusiv aceea de a încuraja părțile relevante să corecteze decizia, politica sau legea defavorabilă care a generat reclamația, să îi atenueze efectele sau să o anuleze. Totodată, recomandările pot sugera măsuri reparatorii, cum ar fi plata unor despăgubiri pentru răul produs sau scuze oficiale pentru greșeli sau consecințe negative.<sup>6</sup>

Recomandările pot fi împărțite în două tipuri principale. Primul se referă la recomandările privind reclamații punctuale și soluționarea lor. Cel de-al doilea se referă la recomandări în materie de politici, care vizează aspecte de natură mai sistemică. Aplicarea corespunzătoare a recomandărilor făcute de instituțiile de tip ombudsman este esențială pentru eficiența acestor organisme. Dacă forțele armate sau alte organisme relevante nu le aplică sau refuză să ia cunoștință de ele, este posibil ca întregul proces de gestionare și investigare a reclamațiilor să fie subminat.

### 3.5. Bune practici

#### *Gestionarea reclamațiilor*

- O funcție esențială a instituțiilor de tip ombudsman este aceea de a primi și investiga reclamații și de a identifica zonele din administrația publică unde este nevoie de o creștere a performanței sau de o mai mare responsabilizare.

#### *Investigații*

- Investigațiile urmăresc mai curând soluționarea problemelor într-o manieră independentă și imparțială și prevenirea reapariției lor, și nu pedepsirea unui făptuitor sau a unei fapte reprobabile.

#### *Raportare și recomandări*

- Prezentarea de rapoarte în atenția parlamentului și a opiniei publice în general este o funcție principală a instituțiilor de tip ombudsman. Recomandările pot avea drept scop corectarea, atenuarea efectelor sau anularea deciziei, politicii sau legii defavorabile, care a generat o reclamație.

---

<sup>6</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 118.

## Capitolul 4

# MODELE

### 4.1. Introducere

Prezentul capitol studiază diferite modele de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate. Pentru început, le analizează pe cele integrate în forțele armate, așa cum sunt inspectorii generali. După care, le studiază pe cele care au jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate, înainte de a examina instituțiile generale de tip ombudsman, care au și mandatul de a primi reclamații din partea personalului forțelor armate. Capitolul se încheie cu o discuție privind cooperarea între modelele instituționale. El cuprinde următoarele subcapitole:

- Diferite modele de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate
  - Integrate
  - Cu jurisdicție exclusivă
  - Generale
- Cooperarea între instituții similare
- Bune practici

### 4.2. Diferite modele de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate

Există o mare varietate de instituții de tip ombudsman mandatate să se ocupe de probleme ce apar în urma și în cadrul activității forțelor armate. Statutul și funcțiile acestor instituții diferă în mod semnificativ de la un stat la altul și sunt în mod cert condiționate de tradițiile militare naționale, sistemele juridice și sistemul de reglare a relațiilor dintre civili și militari, precum și de grupul țintă pentru care a fost înființată, de la bun început, instituția. Într-adevăr, marea diversitate a acestor entități sugerează ideea că răspândirea și dezvoltarea instituției de tip ombudsman a fost facilitată de flexibilitatea ei ca model.<sup>1</sup> Această flexibilitate i-a permis instituției de tip ombudsman să se adapteze la

---

<sup>1</sup> P. Nikiforos Diamandouros, "The Ombuds Institution and the Quality of Democracy" [„Instituția Ombudsmanului și calitatea democrației”] (referat prezentat la Universitatea din Siena, 17 octombrie 2006), 2.



diferite medii culturale, constituționale și legislative. Diversitatea este bine reflectată în denumirile acestor organisme, care includ, de exemplu, pe acelea de comisar, inspector general, ombudsman, director pentru reclamații, avocat al poporului și cancelar al justiției. În pofida diversității, instituțiile de tip ombudsman examinate în cadrul studiului de față pot fi grupate în trei categorii distincte: integrate în forțele armate, cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate și instituții generale de tip ombudsman. Fiecare din aceste modele prezintă avantaje și dezavantaje ce vor fi detaliate în cele ce urmează.

#### 4.2.1. Instituții integrate în forțele armate

Primul model este integrat chiar în forțele armate (de obicei, sub denumirea de inspector general – IG). De regulă, deși nu întotdeauna, inspectorii generali sunt membri ai forțelor armate și, tot de regulă, fac parte din structura de comandă. În consecință, pot raporta ofițerilor cu rang superior și pot primi ordine de la aceștia. Este motivul pentru care un asemenea model ar putea fi preferat de forțele armate. Avantajele lui rezidă în faptul că inspectorii generali pot fi mai receptivi la chestiunile legate de comandă și control și mai atenți la necesitatea de a proteja și promova eficiența operațională a forțelor armate. Totodată, inspectorii generali pot deține cunoștințe de specialitate despre viața militară, ceea ce îi face mai receptivi la problemele și chestiunile specifice militare. În fine, inspectorii generali sunt, de regulă, trimiși în misiuni alături de alți membri ai forțelor armate, ceea ce îi face potențial mai accesibili pentru personalul trimis în străinătate sau aflat, din alte rațiuni, la distanță. Pe de altă parte, totuși, unor astfel de mecanisme integrate le poate lipsi independența. Poziția pe care o dețin în cadrul forțelor armate le poate reduce capacitatea de a aborda chestiuni controversate sau de a efectua investigații care nu convin intereselor ierarhiei militare. Fapt ce le poate diminua legitimitatea și poate submina încrederea reclamanților sau a opiniei publice în mecanismul reclamațiilor.<sup>2</sup> Acest sistem se regăsește, de exemplu, în Franța, Olanda și SUA, unde inspectorul general al forțelor armate deține atât o funcție de consiliere, cât și una de mediere; oficiul respectiv poate exercita și funcția de inspector pentru veterani. Danemarca dispune de un model similar, deși unic în felul său, care poate fi inclus în această categorie. El este descris mai detaliat în Caseta 4C.

<sup>2</sup> Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* [Manual privind drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului din forțele armate] (Varșovia și Geneva: OSCE, ODIHR și DCAF, 2008), 230–244.

#### Caseta 4A. Originile sistemului Inspectorului General din SUA

Sistemul Inspectorului General din SUA datează din perioada Războiului de independență american, când generalul George Washington a numit pentru prima dată un Inspector General al forțelor armate în persoana baronului Friedrich Wilhelm von Steuben. Sistemul a adoptat modelul instituției franceze, create cu un veac mai devreme. Intenția inițială a IG a fost de a ameliora gradul de instruire și pregătire a forțelor armate americane, dezorganizate și neprofesioniste la acea dată. Primele lui sarcini au fost supravegherea instrucției și dezvoltarea unor tactici comune la nivelul tuturor forțelor. Cu toate acestea, Congresul Continental a văzut în noua instituție un mijloc de a asigura răspunderea forțelor armate pentru cheltuielile efectuate, precum și de a menține forțele armate sub control democratic. Primii inspectori generali au avut și o funcție privind drepturile omului. În 1777, când Congresul a înființat Inspectorul General al armatei, printre cele patru funcții principale ale acestuia se număra și aceea de a se asigura că persoanele aflate în poziții de comandă își tratau soldații în mod corect și echitabil.<sup>3</sup>

Inițial, inspectorii generali se aflau încă în afara structurii de comandă a forțelor armate. Dar în 1876, Secretarul pentru Război a dispus ca toți IG de pe teren să raporteze direct mai curând generalului sub comanda căruia se aflau decât Inspectorului General care le era superior. O astfel de modificare reflecta tensiunea continuă dintre ofițerii comandanți și autoritățile civile în ceea ce privește mecanismul de raportare de către IG și locul acestora în cadrul sistemului. Respectivul sistem se păstrează și în zilele noastre.<sup>4</sup>

#### 4.2.2. Instituții cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate

Legile din mai multe țări prevăd o instituție independentă de tip ombudsman care are jurisdicție numai asupra forțelor armate, însă este o funcție civilă, independentă față de structura militară de comandă.<sup>5</sup> Un mecanism independent de supraveghere a forțelor armate are avantajul de a fi capabil să-și îndrepte întreaga atenție exclusiv către problemele militare, dobândind astfel cunoștințe de specialitate în domeniu. Prerogativa lui de a prezenta rapoarte publice întărește capacitatea de supraveghere a altor instituții democratice, precum parlamentul (datorită faptului că îi furnizează informații la care acesta

<sup>3</sup> Garda Națională din California, "History of the US Army Inspector-General" [„Istoricul Inspectorului General din Armata SUA”], disponibil la: [www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History\\_IG.aspx](http://www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History_IG.aspx).

<sup>4</sup> Inspectorul General al Marinei, "Chapter 1. History of the Naval Inspector General" [„Capitolul I. Istoricul Inspectorului General al Marinei”], disponibil la: [http://www.ig.navy.mil/about\\_navinsgen/history.htm](http://www.ig.navy.mil/about_navinsgen/history.htm).

<sup>5</sup> Termenul de „jurisdicție exclusivă” nu implică ideea că astfel de organisme sunt singurele care au jurisdicție asupra forțelor armate.

s-ar putea să nu aibă altminteri acces) și asigură o mai mare transparență și responsabilitate a forțelor armate. Astfel de instituții pot fi exemple convingătoare de supraveghere independentă. Pe lângă deținerea unor cunoștințe de specialitate referitoare la problemele militare, o instituție independentă de tip ombudsman pentru forțele armate are avantajul statutului său de independență, care îi oferă credibilitate în rândul reclamanților, al parlamentului și al populației. Dezavantajul principal constă în faptul că înființarea ei poate fi costisitoare și, în statele cu un număr mic de militari sau cu militari inactivi, este posibil ca instituirea unei funcții destinate anume lor să nu fie necesară, dat fiind volumul redus al eventualelor reclamații referitoare la forțele armate.<sup>6</sup>

Exemple ale unor astfel de instituții includ: Ombudsmanul Parlamentar pentru Forțele Armate din Norvegia, Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Germania, Comisia parlamentară pentru forțele armate federale din Austria și Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda. În această categorie poate fi inclus și Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele

#### **Caseta 4B: Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Norvegia**

Comisarul Parlamentar din Norvegia este unul dintre primele exemple de instituție cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate. A fost înființată în 1952 prin decizia unanimă a parlamentului, reprezentând prima instituție parlamentară de tip ombudsman pentru forțele armate. Inițial, Comisarul s-a confruntat cu scepticismul unor membri ai forțelor armate care se temeau că acesta va submina structura de comandă și eficacitatea militară. A fost nevoie de mai mulți ani până când sistemul a fost acceptat de toată lumea, iar sprijinul primit de la bun început din partea ministrului apărării a fost esențial. Una dintre primele sarcini ale Comisarului a fost de a-i instrui pe noii recruți în privința modului de funcționare a sistemului și de a-i proteja împotriva deciziilor arbitrare și a nedreptăților.

Comisarul conduce Comisia Ombudsmanului, care este formată din șapte membri. Comisarul și Comisia Ombudsmanului sunt organe ale parlamentului norvegian și, ca atare, sunt aleși de parlament și îi raportează acestuia. Ca organ al parlamentului, instituția este imparțială și independentă în raport cu Ministerul Apărării și autoritățile militare. Comisarul are mandatul de a proteja drepturile tuturor membrilor și foștilor membri ai forțelor armate.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, 230–244.

<sup>7</sup> A se vedea website-ul ombudsmanului parlamentar norvegian pentru forțele armate (<http://www.ombudsmann.no>).

Canadiene, deși, spre deosebire de cele menționate anterior, instituția respectivă este plasată în cadrul Departamentului Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene.

### 4.2.3. Instituțiile generale de tip ombudsman

În unele țări, funcția de supraveghere a forțelor armate se subsumează mandatului unui mecanism de supraveghere civilă mai extinsă (așa cum este instituția generală de tip ombudsman pentru drepturile omului sau clasicul ombudsman), care are mandatul de a contribui la protejarea drepturilor și libertăților tuturor membrilor societății și de a se ocupa de reclamații și probleme care suscită preocupări ce vizează toate ramurile guvernării. În multe state, asemenea instituții sunt extrem de importante și dețin o poziție puternică în sistemul politic. De exemplu, Apărătorul Cetățenilor din Serbia este recunoscut drept una dintre cele mai puternice persoane din stat. Instituțiile civile de tip ombudsman cu un mandat extins de acest tip au mai multe avantaje. Mai întâi, amplitudinea mandatului lor le poate conferi statutul de persoane importante și binecunoscute în cadrul sistemului politic. Astfel, recomandările lor pot fi dificil de ignorat. Statutul lor proeminent înseamnă și că, cel mai probabil, populația (inclusiv membrii forțelor armate) le înțelege rolul și, prin urmare, este mai dispusă să-i abordeze pentru a le prezenta anumite probleme sau chestiuni care o preocupă. În al doilea rând, mandatul lor general asigură, cu mare probabilitate, formularea unor recomandări în care atât civilii cât și membrii forțelor armate sunt tratați în mod egal, iar interesele lor sunt luate în considerare în mod echilibrat. În al treilea rând, concentrarea într-o singură entitate a funcției îndeplinite de o instituție de tip ombudsman poate fi, de asemenea, mai puțin costisitoare decât dacă există mai multe entități specializate. Pe de altă parte, o instituție civilă de tip ombudsman poate avea un deficit de cunoștințe de specialitate și o credibilitate redusă în rândul forțelor armate. Totodată, dat fiind mandatul său general, este posibil să nu-și poată concentra atenția asupra unor probleme specifice cu care se confruntă personalul forțelor armate. În plus, resursele insuficiente dedicate cazurilor cu specific militar pot produce întârzieri serioase în rezolvarea reclamațiilor.

O soluție pentru aceste probleme ar putea fi introducerea specializărilor în instituția de tip ombudsman, de pildă, prin numirea unui adjunct care să se ocupe anume de domeniul militar.<sup>8</sup> Este exemplul Filipinelor și al Suediei, unde activitatea ombudsmanului este subdivizată în mai multe arii de responsabili-

<sup>8</sup> Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, 230–244.

tate, inclusiv forțele armate, serviciul național al necombatantilor și alte cazuri care au legătură cu Ministerul Apărării.<sup>9</sup>

#### Caseta 4C. Sistemul de consiliere danez

Danemarca a înființat un sistem de consiliere pentru a oferi asistență și îndrumare soldaților și ofițerilor care consideră că au fost discriminați sau care au fost acuzați de discriminare. Sistemul este alcătuit din consilieri din afara structurii militare de comandă, care își exercită funcția de consiliere în paralel cu îndatoririle lor obișnuite. Atunci când își exercită funcția de consiliere, ei raportează unui consilier șef din comandamentul personalului militar. Consilierii oferă îndrumări sau, dacă este necesar, asistență pentru înaintarea unei reclamații pe traseul structurii de comandă. Sistemul nu constituie, în sine, un proces extern/independent pentru reclamații.<sup>10</sup>

Tabelul 4A. Categoriile de instituții de tip ombudsman

| <b>Categorie</b>      | <b>Exemple</b> <sup>11</sup>  |
|-----------------------|---|
| Integrate             | Australia, Belgia, Franța, Olanda, Slovenia, <sup>12</sup> Statele Unite  |
| Generale              | Australia, <sup>13</sup> Columbia, Estonia, Finlanda, Honduras, Ungaria, Mexic, Muntenegru, Namibia, Olanda, <sup>14</sup> Polonia, Filipine, România, Serbia, Slovenia, Suedia, Timorul de Est |
| Jurisdicție exclusivă | Austria, Bosnia și Herțegovina, Canada, Germania, Irlanda, Norvegia, Marea Britanie   |

<sup>9</sup> A se vedea website-ul ombudsmanului parlamentar din Suedia (disponibil la: [http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Persons&Language=en](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Persons&Language=en)).

<sup>10</sup> Comisia permanentă pentru apărare din Parlamentul Marii Britanii, *Third Report*, Section 8. External Assurance [Cel de-al treilea raport, Secțiunea 8. Verificare externă].

<sup>11</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri la Întrebarea 1.

<sup>12</sup> Aici se face referire la Inspectoratul pentru Apărare din Ministerul Apărării.

<sup>13</sup> Aici se face referire la Ombudsmanul pentru Commonwealth (același cu Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare) din Australia.

<sup>14</sup> Olanda are două instituții de tip ombudsman cu jurisdicție asupra forțelor armate. Modelul pentru IG este Inspectorul General al Forțelor Armate, iar modelul general este Ombudsmanul Național olandez.

### 4.3. Cooperarea internă între instituțiile de tip ombudsman

În numeroase state, coexistă mai multe modele instituționale diferite, toate având o anumită jurisdicție asupra forțelor armate. În aceste state se regăesc diverse moduri de cooperare între instituțiile relevante. În unele cazuri, limitele legale și mandatele sunt clar demarcate, ceea ce contribuie la o cooperare fără probleme și previne conflictele de natură jurisdicțională. Este, de pildă, situația din Olanda, unde reclamațiile sunt gestionate mai întâi la nivel intern, de către Inspectorul General al Forțelor Armate. Dacă o reclamație nu poate fi rezolvată la nivel intern, reclamantul se poate adresa Ombudsmanului Național.<sup>15</sup> Aceste instituții cooperează îndeaproape prin contacte strânse pe parcursul investigațiilor, în cadrul instruirilor, atelierelor și conferințelor. Așa cum a remarcat Ombudsmanul Național Adjunct, întotdeauna este de preferat ca problema să se rezolve în interiorul instituției și încrederea să fie recâștigată grație contactelor personale.<sup>16</sup>

*Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina* merge chiar mai departe, stabilind o eșalonare ierarhică a responsabilității și instituționalizând mecanisme de cooperare. Conform acestei legi, Comisarul are obligația legală de a coopera cu Ombudsmanul pentru Drepturile Omului pe durata investigațiilor legate de încălcări ale drepturilor omului.<sup>17</sup> Totodată, la un nivel mai general, legea impune comisarului să coopereze cu Ministerul Apărării, cu Oficiul Inspectorului General din Ministerul Apărării, cu forțele armate și cu Instituția Ombudsmanului pentru Drepturile Omului.<sup>18</sup> Această cooperare este întărită și mai mult prin prevederi legale care stipulează cum și când trebuie să se facă schimbul de informații între diferite organizații ale căror jurisdicții se pot suprapune.<sup>19</sup>

Însă, într-o serie de alte state, liniile de demarcație jurisdicțională sunt mai puțin clare, ceea ce poate duce la confuzii din partea reclamantilor sau, în cel mai rău caz, la o competiție deschisă sau la conflicte. Pe de altă parte, jurisdicțiile și mandatele care se suprapun pot contribui la asigurarea faptului că nu există goluri în care ar putea să se piardă o eventuală reclamație. Conform opiniei exprimate de mai multe state, cooperarea dintre instituțiile existente ar putea fi îmbunătățită. De exemplu, Ombudsmanul pentru Drepturile Omului din Slovenia a remarcat că nu este încă bine dezvoltată cooperarea dintre organizația sa și inspectoratul apărării (un organism intern de gestionare

<sup>15</sup> Din iulie 2012, Olanda are un ombudsman special pentru veterani.

<sup>16</sup> Apărătorul Cetățenilor, Raportul celei de-a treia Conferințe ICOAF, 10.

<sup>17</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner*, Articolul 4c.

<sup>18</sup> Ibid., Articolul 7.1.

<sup>19</sup> Ibid., Articolele 7.1–7.4.

a reclamațiilor).<sup>20</sup> Singură Canada dispune de două instituții de tip ombudsman cu jurisdicție asupra actualilor și foștilor membri ai forțelor armate: Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene și Ombudsmanul Veteranilor. Ombudsmanul canadian are, în general, sarcina de a gestiona reclamațiile din partea personalului în activitate al forțelor armate, în vreme ce Ombudsmanul Veteranilor, după cum sugerează și denumirea, se ocupă în principal de veterani. Cum sferile lor de acțiune se suprapun, cele două officii își împart activitatea în funcție de subiectul reclamațiilor.<sup>21</sup>

#### 4.4. Bune practici

##### *Modele*

- Indiferent de modelul ales, este important ca instituțiilor de tip ombudsman să li se acorde competențele și resursele corespunzătoare pentru a-și duce la îndeplinire funcțiile.
- Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să fie capabile să acționeze independent față de imixtiuni din partea structurii de comandă și a executivului.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să se străduiască să acumuleze cunoștințele de specialitate necesare pentru a-și îndeplini eficient funcțiile care vizează forțele armate. Fapt ce poate impune instituțiilor generale de tip ombudsman să creeze organisme specializate destinate acestui scop, care să aibă mandatul specific de a se ocupa de reclamațiile referitoare la forțele armate.

##### *Cooperarea*

- Limitele și mandatele stabilite prin lege trebuie să fie clar demarcate pentru a veni în sprijinul cooperării și pentru a preveni conflictele de natură jurisdicțională.
- În statele în care mai multe instituții au mandate care se suprapun, legea le poate impune să coopereze și poate stipula cum și când trebuie făcut schimbul de informații.

<sup>20</sup> Apărătorul Cetățenilor, Raportul celei de-a treia Conferințe ICOAF, 11.

<sup>21</sup> A se vedea website-ul Ombudsmanului Veteranilor din Canada ([www.ombudsman-veterans.gc.ca/home-accueil-eng.cfm](http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/home-accueil-eng.cfm)). Dacă reclamația implică Departamentul Apărării Naționale, atunci intră sub jurisdicția Ombudsmanului pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene. Însă, când reclamația implică Departamentul pentru Veterani, jurisdicția aparține Ombudsmanului Veteranilor.

## Capitolul 5

# INDEPENDENȚA

### 5.1. Introducere

Capitolul de față oferă o privire de ansamblu asupra independenței și a importanței acesteia pentru activitatea și eficiența instituțiilor de tip ombudsman. Capitolul abordează, îndeosebi cele trei tipuri principale de independență (instituțională, operațională și personală) și enumeră exemple de bune practici în fiecare dintre domenii. Capitolul este alcătuit din următoarele subcapitole:

- Independența
- Independența instituțională
  - Alocarea bugetului
  - Siguranța postului și a menținerii în post a staffului
- Independența operațională
  - Stabilirea chestiunilor și priorităților de urmărit
  - Determinarea modului în care își desfășoară activitatea
  - Prezentarea rapoartelor și a recomandărilor și informarea opiniei publice
  - Accesul la informații
  - Angajarea unor experți externi
- Independența personală
- Bune practici

### 5.2. Independența

Independența are o importanță esențială pentru activitatea instituțiilor de tip ombudsman și este considerată pe scară largă ca fiind ingredientul cheie al eficienței lor.<sup>1</sup> După cum se arată într-un raport din 2003 al Consiliului Europei,

---

<sup>1</sup> Hans Born și Jan Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* [Manual privind drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului din forțele armate] (Varșovia și Geneva: OSCE, ODIHR și DCAF, 2008), 237; Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Om-



„Îndatoririle sale sunt cel mai bine duse la îndeplinire atunci când acționează ca un intermediar independent, imparțial [...] În general, un Ombudsman trebuie să inspire populației încrederea că există «un paznic» imparțial, care trage la răspundere guvernul și administrația publică.”<sup>2</sup> Aici, conceptul de independență este împărțit în trei elemente constitutive, care trebuie să fie, toate, prezente pentru a se asigura atât eficiența, cât și imparțialitatea unei instituții de tip ombudsman. Aceste elemente sunt independența instituțională, independența operațională și independența personală.<sup>3</sup>

### 5.3. Independența instituțională

Independența instituțională se referă la relațiile dintre instituțiile de tip ombudsman și celelalte organisme ale statului, inclusiv cele pe care, potrivit mandatului, le supraveghează și în privința cărora trebuie să raporteze, precum și la relațiile cu organismele care numesc personalul lor și de la care își primesc fondurile.<sup>4</sup> În general, independența instituțională înseamnă că o instituție de tip ombudsman este independentă în raport cu guvernul și, mai precis, că nu este parte a nici unuia dintre organismele pe care are mandatul să le supravegheze.<sup>5</sup> O asemenea independență ferește instituția de tip ombudsman de conflicte de interese sau de orice imixtiuni care ar putea să-i submineze imparțialitatea și capacitatea de a investiga în mod corespunzător reclamațiile. Într-adevăr, numeroase instituții de tip ombudsman au subliniat importanța independenței lor instituționale, apreciind-o drept o condiție *sine qua non* pentru eficiența lor.

După cum s-a arătat în Capitolul 4, astfel de organizații sunt mandatate să supravegheze o gamă variată de agenții și organisme guvernamentale. Drept rezultat, poziția lor în raport cu alte organe ale statului și guvernului diferă de la o jurisdicție la alta. De exemplu, instituțiile de tip ombudsman cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate sunt, în general, mai puțin interesate de ches-

---

budsman Institution: The Global Perspective” [„Protejarea integrității și independenței instituției ombudsmanului: perspectivă globală”], în *International Ombudsman Yearbook*, 2001, 8–10; Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

<sup>2</sup> Adunarea Parlamentară a Consiliului European, *The Institution of the Ombudsman* (Strasbourg: Consiliul European, 2003).

<sup>3</sup> Oosting, “Protecting the Integrity,” 9–10.

<sup>4</sup> Besselink, “Types of National Institutions,” 3–4.

<sup>5</sup> Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System* [Ombudsmanul, buna guvernare și sistemul internațional al drepturilor omului], 15; Oosting, “Protecting the Integrity,” 9; Adunarea Parlamentară a Consiliului European, *The Institution of the Ombudsman*, D 14. (i).

tiunea independenței lor față de parlament sau de relația lor cu celelalte organisme guvernamentale, prin comparație cu instituțiile de tip ombudsman care au un mandat mai extins, de investigare a reclamațiilor ce vizează toate secțiile guvernării.

Ca atare, independența instituțională poate fi abordată în două moduri diferite, în funcție de mandatul de supraveghere al organismului respectiv. De pildă, în Serbia, instituția de tip ombudsman are o jurisdicție extinsă pentru investigarea reclamațiilor referitoare la „toate organismele și organizațiile, întreprinderile și instituțiile cărora le-a fost delegată autoritate publică.”<sup>6</sup> Astfel, *Legea privind Apărătorul Cetățenilor* oferă o garanție solidă a independenței acestuia în raport cu toate celelalte autorități publice, afirmând că „Apărătorul Cetățenilor este independent și autonom în exercitarea îndatoririlor sale, stabilite în conformitate cu prezenta lege, și nimeni nu are dreptul să influențeze activitatea și acțiunile Apărătorului Cetățenilor.”<sup>7</sup>

Legea germană privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate stabilește cu claritate statutul acestuia în primul articol, afirmând că „În exercitarea controlului parlamentar, Comisarul își va îndeplini îndatoririle ca un organ auxiliar al Bundestag-ului.”<sup>8</sup> În mod asemănător, președinții executivi ai Comisiei parlamentare austriece sunt aleși de Consiliul Național, în timp ce membrii comisiei sunt numiți de partidele politice, proporțional cu reprezentarea lor în comitetul relevant al Consiliului Național. Ca organe ale parlamentului, aceste instituții trebuie să prezinte rapoarte parlamentului și să fie numite de parlament. Dat fiind că au fost înființate, în principal, pentru a asigura o supraveghere democratică mai pronunțată a forțelor armate, mandatele lor de supraveghere se extind numai asupra acestor forțe, nu și asupra altor organisme guvernamentale.

Probleme similare se pun în legătură cu avantajele și dezavantajele instituțiilor de tip ombudsman interne *versus* cele externe. Deoarece participă frecvent la misiuni împreună cu forțele armate, entitățile interne, precum inspectorii generali, pot avea avantajul unui acces rapid la trupe și pot primi și cerceta imediat reclamațiile. Fapt ce le permite să acționeze mai rapid și să cunoască mai bine contextul unei reclamații. Pe de altă parte, este posibil ca, în virtutea poziției lor în structurile militare, inspectorii generali și alte entități interne să dispună de o independență mai redusă prin comparație cu entitățile externe. Într-adevăr, Ombudsmanul canadian a declarat cu fermitate în rapor-

<sup>6</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Art. 1.

<sup>7</sup> Ibid., Articolul 2.

<sup>8</sup> Germania, *Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces* [„Lege privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”], Secțiunea 1, Articolul 1.

tul său anual că „[funcția] trebuie să rămână complet independentă față de structura militară de comandă și față de structura civilă de conducere a apărării naționale. Independența este absolut crucială pentru a se asigura faptul că «influența» (reală sau resimțită) nu afectează acțiunile, constatările sau recomandările noastre. Numai un Ombudsman cu adevărat independent, care nu are legături formale cu organizația, în ansamblul său, și nici potențiale conflicte de interese, se va bucura de încredere și respect din partea membrilor comunității din sectorul apărării și a celor ale căror acțiuni sau decizii sunt investigate.”<sup>9</sup>

### 5.3.1. Alocarea bugetului

Alocarea bugetului și asigurarea resurselor reprezintă un domeniu în care independența unei instituții de tip ombudsman în raport cu celelalte instituții ale statului este deosebit de importantă. Independența financiară înseamnă că o instituție de tip ombudsman obține și își administrează fondurile în mod independent în raport cu oricare dintre instituțiile asupra cărora are jurisdicție și, în plus, că asemenea fonduri sunt suficiente pentru ca entitatea respectivă să-și ducă la îndeplinire mandatul.<sup>10</sup> Dacă, pentru a primi fonduri, o instituție de tip ombudsman trebuie să se bazeze pe o instituție a cărei activitate o supraveghează, independența sa poate fi compromisă. Există riscul inevitabil ca entitatea responsabilă cu stabilirea bugetului să restricționeze resursele unei instituții de tip ombudsman cu scopul de a diminua capacitatea acesteia de a-i supraveghea activitățile. După cum a sugerat Nili Nabholz-Haidegger, finanțarea unei instituții de tip ombudsman nu trebuie lăsată niciodată la discreția executivului.<sup>11</sup> În plus, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda rezumă excelent importanța independenței bugetare: „Nu e de dorit ca un ombudsman să fie obligat să obțină resurse de la departamentul sau instituția care se află sub jurisdicția sa [și] nu este corect ca bugetul unui oficiu de ombudsman să depindă de un departament guvernamental care poate fi supus unor reduceri bugetare, având astfel un impact direct asupra activității ombudsmanului.”<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ombudsmanul din Departamentul Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene, *Defending Fairness. 2007-2008 Annual Report* [În apărarea dreptății. Raport anual 2007-2008] (Ottawa, 2008).

<sup>10</sup> Oosting, “Protecting the Integrity,” 9–10.

<sup>11</sup> Nabholz-Heidegger, D. (iii).

<sup>12</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 51: Irlanda.

**Caseta 5A. Finanțarea activității unui Ombudsman adjunct în Polonia**

Parlamentul polonez a avut în vedere înființarea unei instituții de tip ombudsman cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate, însă propunerea a fost respinsă din cauza temerilor legate de costul ei. Ca soluție de compromis, Comisia pentru apărare națională din Sejm (legislativul polonez) a sprijinit ideea numirii unui Apărător Adjunct al Drepturilor Omului pentru forțele armate.

Argumentul a fost că raportul cost-eficiență va fi substanțial mai bun dacă se vor utiliza reglementările existente, din „Legea privind Apărătorul Drepturilor Omului,” decât dacă s-ar înființa o nouă instituție. Consiliul de Miniștri a explicat că propunerea lor de compromis (numirea unui Apărător Adjunct al Drepturilor Omului pentru forțele armate) va accentua importanța cazurilor care vizează forțele armate, fiind, în același timp, mult mai economicoasă decât o instituție complet nouă.

În faza inițială a dezbaterilor privind bugetul de stat, au fost alocate 2,5 milioane de zloți polonezi pentru numirea unui Apărător Adjunct al Drepturilor Omului pentru forțele armate. Totuși, legislatorii au decis să nu mai aloce aceste fonduri în bugetul final, astfel că Apărătorul Drepturilor Omului nu a mai putut numi un adjunct pentru forțele armate în 2012.<sup>13</sup>

Multe instituții de tip ombudsman au subliniat că independența bugetară este importantă pentru eficiența activității lor.<sup>14</sup> Majoritatea instituțiilor de gen dispun de propriul lor buget care le-a fost alocat de parlament. Este cazul, de pildă, al Bosniei și Herțegovinei, unde „fondurile pentru activitatea Comisarului Militar și a oficiului său vor fi asigurate din bugetul Adunării Parlamentare a Bosniei și Herțegovinei.”<sup>15</sup> În acest scop, dintr-un capitol separat al bugetului Adunării Parlamentare, se alocă fondurile necesare pentru stafful și echipamentul de care are nevoie oficiul pentru a-și îndeplini îndatoririle.<sup>16</sup> Un exemplu deosebit de relevant pentru statele în situații post-conflict este cel al Timorului de Est. Aici, legea de înființare a Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție cuprinde dispoziții referitoare la alocarea de fonduri de către guvern, precum și din surse externe, cum sunt donatori internaționali. În această privință, legea prevede că oficiul „nu va primi fonduri

<sup>13</sup> Acest text se bazează pe corespondența cu oficiul Apărătorului Drepturilor Omului din Polonia.

<sup>14</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Anexă, Răspunsul Germaniei și al României la întrebarea 44; Răspunsul Suediei la întrebarea 54.

<sup>15</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 2.4.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Articolul 12.2.

de la o sursă și în circumstanțe care ar putea compromite independența și integritatea sa și orice investigație pe care o întreprinde.”<sup>17</sup>

Deși alocarea de fonduri prin intermediul parlamentului este o abordare mai des întâlnită, unele instituții de tip ombudsman pentru forțele armate, inclusiv cele din Belgia, Canada, Olanda și Marea Britanie, datorită statutului lor în structura de apărare, își primesc bugetul de la ministerele apărării din respectivele țări. Câteva dintre aceste instituții au subliniat că dependența de ministerul apărării în materie de resurse are consecințe negative asupra independenței lor și a modului în care își exercită funcțiile.<sup>18</sup>

Un exemplu de situație în care absența independenței bugetare a subminat serios activitatea instituției de tip ombudsman este reprezentat de Honduras. Acolo, în pofida creșterii semnificative a numărului de angajați și de reclamații gestionate, Comisarul Național pentru Protecția Drepturilor Omului se con-

#### **Caseta 5B. Prevederi bugetare pentru Avocatul Poporului din România**

Un exemplu de bună practică în domeniul alocării bugetului este cel al României. Legea privind Avocatul Poporului din această țară stabilește că instituția „are buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat. Prin legile bugetare anuale poate fi aprobat un fond la dispoziția Avocatului Poporului, pentru acordarea de ajutoare.”<sup>19</sup> Legea continuă cu expunerea procedurii prin care este aprobat conținutul, proces care – fapt important – implică o contribuție substanțială din partea Avocatului. Legea stipulează că „Proiectul de buget se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor Publice, de Avocatul Poporului și se înaintează Guvernului pentru a fi inclus distinct în proiectul bugetului de stat supus legiferării. Obiecțiile Avocatului Poporului la proiectul de buget al Guvernului se prezintă Parlamentului pentru soluționare.”<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Timorul de Est, *The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice* [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 11.4.

<sup>18</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspunsuri la întrebarea 43: Marea Britanie; întrebarea 51 și 54: Irlanda. Comisarul din Marea Britanie a explicat, totuși, clar că modelul lor de finanțare nu a constituit niciodată o amenințare la adresa independenței instituției.

<sup>19</sup> România, *Law no. 35 from 1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People* [„Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului”], Articolul 36.1.

<sup>20</sup> Romania, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 36.2.

fruntă în continuare cu reduceri substanțiale de buget.<sup>21</sup> Numeroase instituții au evidențiat probleme similare. Instituțiile de tip ombudsman din Olanda, Marea Britanie, Polonia, Estonia, România, Germania, Serbia, Irlanda și Finlanda au arătat că resursele insuficiente sunt cel mai mare obstacol pentru funcționarea lor eficientă.<sup>22</sup> Lipsa resurselor a avut un impact negativ îndeosebi asupra capacității instituțiilor de tip ombudsman de a efectua cu regularitate vizite la unitățile aflate în străinătate și de a angaja și menține în staff un număr suficient de persoane cu înaltă calificare.<sup>23</sup>

### 5.3.2. Siguranța postului și a menținerii în post a staffului

O dimensiune suplimentară a independenței instituționale este cea a siguranței postului și a menținerii în funcție. Prevederile referitoare la protejarea independenței șefului oficiului includ în mod normal o durată stabilită prin lege a mandatului în postul respectiv, proceduri clare pentru numire și pentru eventuala înlăturare din funcție a acestuia și un set de criterii strict formulate, prin care se precizează circumstanțele în baza cărora se poate produce revocarea din funcție.<sup>24</sup> În marea majoritate a cazurilor, șeful oficiului are un mandat cu o durată fixă, ceea ce, printre alte avantaje, înseamnă că nu trebuie să susțină anumite interese în speranța că mandatul îi va fi reînnoit. În cele mai multe state, cei care ocupă aceste posturi pot fi revocați din funcție de către aceeași instituție care i-a numit și care, cel mai adesea, este parlamentul. O excepție de la această tendință generală este cazul Estoniei, unde numai puterea judecătorească îl poate revoca din funcție pe Cancelarul Justiției, în pofida faptului că el este numit de parlament. În statele care au integrat instituțiile de tip ombudsman în cadrul forțelor armate, șeful oficiului poate fi revocat din funcție, de regulă, numai de ministrul apărării.<sup>25</sup>

Motivele în baza cărora poate fi demis un șef de oficiu sunt frecvent limitate la un set strict de criterii. În cazul Marii Britanii, această prerogativă este restricționată atât de practica administrativă, cât și prin lege. La fel ca în cazul tuturor celorlalte numiri în funcții publice din Marea Britanie, Comisarul pen-

<sup>21</sup> Michael Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies" [„Ombudsmanul pentru drepturile omului în America Centrală: studii de caz privind Honduras și El Salvador”], *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 35.

<sup>22</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Întrebarea 52–53.

<sup>23</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsul Olandei și Marii Britanii la întrebarea 53.

<sup>24</sup> Oosting, "Protecting the Integrity," 10. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, *The Institution of Ombudsman* [„Instituția Ombudsmanului”], paragraful 7, iii.

<sup>25</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Întrebarea 45.

tru Reclamații privind Forțele Armate poate fi revocat pentru o încălcare a principiilor („Principiile Nolan”) sau pentru o conduită profesională incorectă; comisarul nu poate fi revocat în cazul în care și-a exercitat în mod corect îndatoririle sale legale. În mod asemănător, în Finlanda, Ombudsmanul poate fi revocat din funcție numai „pentru motive extrem de grave,” cu o majoritate de două treimi din numărul parlamentarilor, în baza avizului dat de Comisia constituțională (a se vedea și Caseta 5C).<sup>26</sup> Ceea ce este esențial pentru menținerea independenței instituțiilor de tip ombudsman.<sup>27</sup> De exemplu, în Honduras, Comisarul Național a prezentat mai multe rapoarte critice privind folosirea abuzivă a ajutorului internațional primit în urma unui uragan devastator. În încercarea de a reduce la tăcere astfel de critici, parlamentul a găsit de cuviință să diminueze retroactiv durata mandatului Comisarului, forțându-l efectiv pe ocupantul postului să se retragă. Deși proiectul de lege a fost respins datorită criticilor din partea comunității internaționale și a societății civile, evenimentul a pus în evidență presiunile la care poate fi supusă o instituție de tip ombudsman pentru a i se limita independența.<sup>28</sup>

O chestiune corelată este cea a răspunderii pentru deciziile luate de instituția de tip ombudsman și stafful său. O serie de legi precizează în mod expres că șeful oficiului nu va fi tras la răspundere pentru modul în care își îndeplinește îndatoririle. *Legea Ombudsmanului pentru Drepturile Omului* din Slovenia este un bun exemplu în acest sens; ea stipulează că „Ombudsmanul nu va fi tras la răspundere pentru opiniile sau recomandările formulate în exercitarea funcției sale.”<sup>29</sup> În mod similar, în Finlanda, Constituția acordă Ombudsmanului aceeași protecție împotriva urmăririi penale pe care o acordă și miniștrilor.<sup>30</sup>

## 5.4. Independența operațională

Al doilea tip de independență analizat în capitolul de față este independența operațională (la care se face uneori referire cu denumirea de independență funcțională). Dacă independența instituțională se referă la statutul funcției în raport cu alte instituții, independența operațională nu este nicidecum mai puțin importantă.

<sup>26</sup> Finlanda, *The Constitution of Finland* [„Constituția Finlandei”], 11 iunie 1999 (731/1999), în vigoare de la 1 martie 2000, Secțiunea 38.

<sup>27</sup> Oosting, “Protecting the Integrity,” 10.

<sup>28</sup> Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” 38.

<sup>29</sup> Slovenia, *Human Rights Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului pentru Drepturile Omului”], Articolul 20.

<sup>30</sup> Finlanda, *The Constitution of Finland*, Secțiunile 114, 115, 117.

**Caseta 5C. Statutul Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție din Timorul de Est**

Articolul 21 al acestei legi se referă la revocarea din funcție a Ombudsmanului și prevede că:<sup>31</sup>

1. Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție poate fi revocat din funcție cu o majoritate de două treimi din Parlamentul Național pe motivul:
  - a. acceptării și exercitării, de către Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție, a unui post, a unei funcții sau activități incompatibile cu mandatul său, conform Articolului 17 de mai sus;
  - b. incapacității fizice sau mentale permanente care îl/o împiedică să-și îndeplinească funcțiile, confirmate de o comisie medicală, în conformitate cu prevederile Articolului 19.6;
  - c. incompetenței;
  - d. condamnării definitive pentru o infracțiune care atrage după sine o pedeapsă cu închisoarea de mai puțin de un an;<sup>32</sup>
  - e. unor acțiuni și omisiuni care contravin jurământului pe care l-a depus.
2. Orice moțiune pentru revocarea din funcție a Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție trebuie să fie susținută de o cincime (1/5) din membrii Parlamentului.
3. Parlamentul Național va înființa o comisie ad hoc de anchetă pentru verificarea și investigarea chestiunii ce constituie obiectul moțiunii de revocare.
4. Constatările comisiei ad hoc de anchetă prevăzute la alineatul precedent vor fi prezentate în cel mai scurt timp posibil Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție, care are drept de apel în fața plenului. Acest apel va fi examinat într-o sesiune plenară programată special pentru exprimarea votului cu privire la revocare.
5. Constatările comisiei ad hoc de anchetă nu vor fi supuse la vot decât după ce apelul făcut a fost examinat, iar Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție a fost audiat.

Independența operațională include libertatea unei instituții de tip ombudsman de a-și asuma următoarele sarcini, fără nicio imixtiune din partea altor instituții sau factori:

<sup>31</sup> Timorul de Est, Statute of the Ombudsman for Human Rights and Justice, Articolul 21.

<sup>32</sup> În cazurile în care, în urma unei infracțiuni, Ombudsmanul este condamnat la închisoare pe o durată care depășește un an sau atunci când Ombudsmanul se află efectiv în detenție, el va fi înlăturat automat din funcție. A se vedea Timorul de Est, *Statute of the Ombudsman for Human Rights and Justice*, Articolul 19.5.



- să decidă chestiunile și prioritățile de urmărit și să le investigheze până la capăt (a se vedea 5.4.1);
- să aibă acces la toate informațiile necesare pentru îndeplinirea mandatului său, inclusiv la informațiile clasificate sau care sunt confidențiale din diferite alte motive (a se vedea Capitolul 9, referitor la accesul la informații);<sup>33</sup>
- să stabilească modul în care își desfășoară activitatea (a se vedea 5.4.2);<sup>34</sup>
- să angajeze experți externi;
- să facă în mod direct declarații pentru presă și opinie publică, și
- să prezinte public rapoarte și recomandări, care să nu fie cenzurate (a se vedea 5.4.3 și Partea a IV-a, referitoare la raportare).<sup>35</sup>

#### 5.4.1. Stabilirea chestiunilor și priorităților de urmărit

Deoarece instituțiile de tip ombudsman sunt concepute a fi o completare sau o alternativă la procesele din justiție, majoritatea statelor nu le permit să examineze chestiuni care se află sub jurisdicția instanțelor judecătorești (inclusiv procesele din sistemul justiției militare și poliția militară).<sup>36</sup>

În unele state (precum Belgia, Irlanda și Marea Britanie) prerogativa instituției de tip ombudsman de a iniția investigații este restricționată și de faptul că orice investigație trebuie declanșată în urma unei reclamații individuale. Ceea ce poate împiedica instituția să examineze un număr mai mare de probleme care suscită preocupări sau să inițieze o investigație cu privire la chestiuni ce pot fi cunoscute, dar pe care nimeni nu le-a semnalat.

Totuși, din perspectiva independenței operaționale, cea mai bună practică este întâlnită în marea majoritate a statelor care acordă instituției de tip ombudsman puterea de a iniția așa-numitele „investigații din proprie inițiativă.” Este competența de a aborda o chestiune în absența unei reclamații sau solicitări.<sup>37</sup> Puterea de a declanșa investigații din proprie inițiativă este o măsură im-

<sup>33</sup> Aidan Wills și Benjamin S. Buckland, „Access to Information by Intelligence and Security Service Oversight Bodies” [„Accesul la informații al organismelor de supraveghere a Serviciului de informații și securitate”], Document de lucru al DCAF-OSF, 2012.

<sup>34</sup> Oosting, „Protecting the Integrity,” 10.

<sup>35</sup> Oosting, „Protecting the Integrity,” 9.

<sup>36</sup> A se vedea, de exemplu, Canada, „Ministerial Directives,” Articolele 14–15.

<sup>37</sup> Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 3.

portantă a independenței, deoarece, dacă o instituție de tip ombudsman poate întreprinde astfel de investigații, se presupune că activitățile sale nu sunt dependente de deciziile altor factori. Mai mult, este posibil ca o reclamație individuală să nu illustreze complet o problemă de ordin mai general sau este posibil ca unele probleme (cum ar fi intimidarea sau hărțuirea) să descurajeze, în mod inerent, reclamațiile într-un anumit domeniu. Investigațiile din proprie inițiativă permit abordarea de către instituția de tip ombudsman a unor reguli și practici referitoare la persoanele care au fost afectate, dar care nu au înaintat o reclamație.

#### 5.4.2. Libertatea de determinare a modului în care își desfășoară activitatea

Un al doilea aspect al independenței operaționale este capacitatea de a determina modul în care se desfășoară activitatea. Această prerogativă se referă la decizii administrative, precum: perioada de timp de care oficiul are nevoie pentru a da un răspuns fiecărui caz; distribuirea resurselor între diferitele aspecte ale muncii sale; și procedurile utilizate de oficiu pentru efectuarea investigațiilor, audierea martorilor, vizitarea locurilor de interes ș.a.m.d..<sup>38</sup> Această prerogativă poate fi garantată parțial prin legi care protejează inviolabilitatea sediilor instituției și a informațiilor care se află acolo. După cum se stipulează în legea de înființare a Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție din Timorul de Est, „Incintele oficiului sunt inviolabile. Arhivele, dosarele, documentele, comunicațiile, proprietatea, fondurile și bunurile oficiului sau care se află în posesia Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție, oriunde ar fi amplasate și indiferent cine le deține, sunt inviolabile și nu pot face obiectul percheziției, sechestrării, rechiziționării, confiscării sau al oricărei alte forme de imixtiune.”<sup>39</sup>

Însă, cel mai important aspect al acestui element al independenței operaționale este capacitatea de a duce o investigație până la capăt, fără imixtiunea altor instituții. În cazul majorității instituțiilor de tip ombudsman, investigațiile nu pot fi oprite sau suspendate de niciun alt organism.<sup>40</sup> Totuși, într-un număr redus de situații, investigațiile întreprinse de o instituție de tip ombudsman pot fi, teoretic, suspendate sau oprite. De exemplu, în cazul Germaniei, Comisia pentru apărare a Bundestagului poate suspenda sau opri o investigație în curs, întreprinsă de Comisarul Parlamentar pentru Forțele Ar-

<sup>38</sup> Această competență poate fi supusă unor limitări rezonabile pentru a se asigura, de exemplu, consecvență și corectitudine în gestionarea reclamațiilor.

<sup>39</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 18.7.

<sup>40</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. Este vorba despre instituțiile din Suedia, Polonia, Norvegia, Austria, România, Slovenia, Serbia, Finlanda și Irlanda.

mate.<sup>41</sup> La fel, în Olanda, ministrul apărării are dreptul de a suspenda sau opri o investigație a instituției de tip ombudsman pentru forțele armate.<sup>42</sup> În mod asemănător, în Canada, ministrul poate emite directive de politică generală cu impact asupra activității Ombudsmanului, directive care, teoretic, ar putea suspenda o investigație.<sup>43</sup> În Belgia, prerogativa de a suspenda sau opri o investigație aparține puterii judecătorești.<sup>44</sup> Deși, în teorie, aceste instituții pot stopa activitatea instituției respective de tip ombudsman, în practică, acest lucru nu s-a întâmplat niciodată.<sup>45</sup> În plus, asemenea măsuri impun, de obicei, o notificare scrisă, care poate fi făcută publică și, prin urmare, probabilitatea utilizării lor se limitează la situațiile excepționale. Ca atare, se poate spune că, și în cazul acestui număr mic de state, instituțiile de tip ombudsman dispun de competența esențială de a efectua investigații independente.

#### 5.4.3. Prezentarea rapoartelor și a recomandărilor și informarea opiniei publice

Un al treilea aspect al independenței operaționale este capacitatea de a asigura finalitatea constatărilor unei investigații prin prezentarea de rapoarte și recomandări. Cele mai multe instituții de tip ombudsman sunt mandatate să prezinte rapoarte anuale în atenția opiniei publice, precum și rapoarte individuale, destinate structurilor de guvernare, cum ar fi parlamentul, ministerul apărării sau executivul; și ar trebui să aibă obligația de a proceda astfel. Însă, mai important este faptul că o asemenea competență se referă la prerogativa ca, din proprie inițiativă, să prezinte rapoarte speciale și să facă recomandări cu privire la cazuri concrete sau chestiuni tematice.

Un corolar al competenței de a elabora rapoarte și recomandări este capacitatea de a proceda astfel fără ca acest lucru să antreneze o răspundere juridică sau de alt gen. Legea din România privind Avocatul Poporului, de pildă, stipulează în acest sens că „Avocatul Poporului și adjuncții săi nu răspund juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinesc, cu respectarea legii, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de prezenta lege.”<sup>46</sup>

Pe lângă elaborarea rapoartelor oficiale, instituțiile de tip ombudsman au frecvent competența de a se adresa mass-mediei sau opiniei publice, în mod

<sup>41</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 47.

<sup>42</sup> În Olanda, se aplică poziției de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht.

<sup>43</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 47. În practică, acest lucru nu s-a întâmplat.

<sup>44</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 47.

<sup>45</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri din partea Olandei, Canadei, Germaniei și Belgiei.

<sup>46</sup> Romania, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 30.

direct și independent, atunci când consideră că este necesar. Demersul poate avea loc, de exemplu, pentru a face public un caz sau o decizie importantă sau pentru a atrage atenția asupra nerespectării, de către forțele armate sau un alt organism guvernamental, a unei anumite solicitări. O asemenea putere (limitată doar prin măsuri corespunzătoare de protecție) este esențială pentru exercitarea, la modul general, a libertății de informare și a libertății de exprimare.

Pentru mai multe informații în materie, a se vedea subcapitolul 11.3, referitor la independența în raportare.

#### 5.4.4. Accesul la informații al instituțiilor de tip ombudsman

Un al patrulea aspect al independenței este capacitatea de a obține acces la informațiile pe care instituția de tip ombudsman le consideră relevante pentru îndeplinirea mandatului său. În absența unui acces corespunzător la informații, fără restricții, o instituție de tip ombudsman nu ar fi capabilă să-și desfășoare activitatea eficient. Simpla înființare a unei instituții de tip ombudsman nu este o garanție a responsabilității. Într-adevăr, o instituție de tip ombudsman care nu are un acces corespunzător la informații nu poate face cu mult mai mult decât să ofere o falsă impresie de responsabilitate, transparență și încredere publică. Pentru mai multe informații în acest domeniu, a se vedea Capitolul 10, referitor la accesul la informații.

#### 5.4.5. Angajarea unor experți externi

Un ultim aspect al independenței se referă la utilizarea experților externi. Pe lângă competența de angajare a staffului permanent, instituțiile de tip ombudsman o pot avea și pe aceea de a angaja experți externi, pe baze *ad hoc*, atunci când, de pildă, examinează chestiuni cu un pronunțat caracter tehnic. De exemplu, Comisarul Parlamentar german dispune de competența de a angaja experți externi care să ofere expertiză de specialitate.<sup>47</sup>

### 5.5. Independența personală

În subcapitolul 4, s-a discutat despre problema independenței în raport cu celelalte organisme ale statului și despre obligația acestora din urmă de a nu interveni în activitatea instituției de tip ombudsman. Este, în egală măsură, important ca persoanele din cadrul oficiului să fie percepute de cei cu care instituția de tip ombudsman este mandatată să lucreze drept imparțiale, neu-

---

<sup>47</sup> Germania, „Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces,” Secțiunea 3.1.

tre, independente, eficiente și responsabile.<sup>48</sup> Această independență este garantată parțial de faptul că șefii de oficii sunt numiți, de obicei, de o majoritate a parlamentarilor. Totuși, numeroase state au luat și alte măsuri pentru a se asigura că persoana care ocupă această poziție dispune de ceea ce se numește „independență personală.”

O astfel de independență permite instituției de tip ombudsman să examineze în mod critic guvernarea și să-și facă publice aceste critici chiar dacă îi poate ofensa pe cei aflați la putere. Prin natura sa, independența personală impune ca titularul postului să se abțină de la acțiuni dictate de interese sau motive personale, precum și de la activități ce pot fi percepute ca generând un conflict de interese.<sup>49</sup> Deși conceptul de independență personală poate părea mai abstract decât cele de independență instituțională și operațională, analizate mai sus, totuși, legile referitoare la instituțiile de tip ombudsman au căutat să-l abordeze în diferite moduri. De exemplu, în Olanda, *Legea Ombudsmanului Național* include o prevedere foarte generală care stipulează că „Ombudsmanul Național olandez nu va deține nicio funcție incompatibilă cu exercitarea corespunzătoare a îndatoririlor sale oficiale sau cu imparțialitatea și independența sa ori cu încrederea publică în funcția respectivă.”<sup>50</sup> În mod asemănător, în Serbia, *Legea privind Apărătorul Cetățenilor* îi interzice acestuia să dețină „o funcție publică, să desfășoare alte activități profesionale sau orice altceva care i-ar putea influența independența și autonomia, inclusiv să dețină calitatea de membru al unei organizații politice.”<sup>51</sup>

În afară de prevederile generale din legislația olandeză și sârbă, și alte state au enumerat mai multe categorii de activități interzise celor care ocupă asemenea posturi,<sup>52</sup> categorii care includ:

- deținerea unei funcții politice (în parlamentul național sau la nivelul guvernării locale);<sup>53</sup>
- alte activități profesionale (inclusiv, de exemplu, calitatea de conducător sau angajat al unui sindicat, al unei asociații, fundații sau organizații religioase);<sup>54</sup> și

<sup>48</sup> Oosting, “Protecting the Integrity,” 10.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Olanda, *National Ombudsman Act* [Legea Ombudsmanului Național], Articolul 5.2.

<sup>51</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 9.

<sup>52</sup> Recomandarea APCE privind Instituția Ombudsmanului face recomandări similare, referitoare la necesitatea de a interzice persoanelor care ocupă funcția de ombudsperson să se angajeze în activități remunerate, paragraful IV.

<sup>53</sup> Born et al., *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsul Irlandei la întrebarea 44.

- încadrarea într-o funcție publică.<sup>55</sup>

Chestiunea afilierii politice este mai contestată. Unele state stipulează că șeful oficiului nu poate fi membru al unui partid politic<sup>56</sup> pentru a evita orice aparență de partizanat. Însă în alte state, apartenența la un partid politic este o condiție obligatorie, în ideea că este preferabil ca aceste afilieri să fie cunoscute public.<sup>57</sup> În unele state se prevede și că ocupantul postului trebuie să aibă „o experiență și o calificare suficiente,”<sup>58</sup> precum și faptul că nicio persoană care a fost condamnată pentru o infracțiune nu poate deține această funcție.<sup>59</sup>

Posibilitatea ca un membru al forțelor armate să dețină funcția de șef al unei instituții de tip ombudsman este și ea contestată. Dat fiind că inspectorii generali sunt incluși în structura de comandă, ei fac frecvent parte din personalul forțelor armate. Ceea ce înseamnă că, probabil, se bucură de o mare încredere în rândul forțelor armate și au cunoștințele instituționale necesare pentru a-și îndeplini activitatea cu maximă eficiență. Pe de altă parte, a permite unor actuali sau foști membri ai forțelor armate să dețină funcții în cadrul unei instituții de tip ombudsman se poate dovedi problematic dacă independența personală a șefului oficiului este compromisă de legăturile strânse cu cei pe care are sarcina să-i supravegheze. SUA rezolvă această potențială problemă asigurându-se că IG-ul cu rangul cel mai înalt (Inspectorul General din Departamentul Apărării) este întotdeauna un civil.<sup>60</sup> O alternativă la o asemenea cerință poate fi instituirea unei „perioade de așteptare,” înainte și după care un șef de oficiu nu a putut fi sau nu poate să fie din nou în serviciul forțelor armate.

---

<sup>54</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 17.1; este interesant că legea din România interzice toate activitățile profesionale, cu excepția funcțiilor universitare sau a activităților din sistemul de învățământ superior.

<sup>55</sup> Marea Britanie, „Armed Forces Act [„Legea forțelor armate”], 2006, Articolul 366.3.

<sup>56</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsul Estoniei la întrebarea 44.

<sup>57</sup> De exemplu, este cazul Germaniei și al Austriei.

<sup>58</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 11.

<sup>59</sup> Bosnia și Herțegovina, „Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina,” Articolul 10.1(b).

<sup>60</sup> „Niciun membru al Forțelor armate, activ sau în rezervă, nu va fi numit Inspector General în Departamentul Apărării” (SUA, “Inspector General Act of 1978”) [„Legea Inspectorului General”], 1978, §8a.

### Caseta 5D. Eforturile de subminare a independenței Procurorului din El Salvador

În El Salvador, Președintele a fost de acord să înființeze funcția de Procuror pentru Apărarea Drepturilor Omului (PDDH) ca parte a Acordurilor de pace din 1992, fără a accepta și aplicarea unor reforme mai ample ale sectorului de securitate.<sup>61</sup> Totuși, deoarece investigațiile efectuate de PDDH au început în scurt timp să atragă atenția asupra încălcării grave a drepturilor de către guvern, parlamentul a căutat să submineze instituția prin așa-numitele eforturi de „reformă,” care au culminat cu înlocuirea Procurorului cu o persoană care simpatiza cu partidul aflat la putere și care a subminat în continuare funcția, înlocuind stafful profesionist cu funcționari numiți de partid.<sup>62</sup>

În perioada mandatului său, încrederea publică în Procuror a scăzut dramatic, iar numărul reclamațiilor gestionate s-a redus exponențial (de la 85 de rezoluții pe lună la 31 în șase luni).<sup>63</sup> Această situație a dus la încetarea cooperării și a parteneriatelor cu PNUD și cu alte organizații internaționale, ceea ce a afectat serios finanțarea oficiului și i-a subminat capacitatea de a-și continua munca (a se vedea Secțiunea 4.2.1 referitoare la independența bugetară). În pofida acestor regrese, PDDH a obținut tot mai multe succese în ultimii ani și, în prezent, este apreciat drept „una dintre cele mai durabile realizări ale procesului de pace.”<sup>64</sup>

## 5.6. Bune practici

### *Independența instituțională*

- Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să fie independente față de guvern și față de organismele pe care sunt mandate să le supravegheze.
- Independența instituțiilor de tip ombudsman trebuie să fie garantată prin lege și, unde este cazul, prin constituție.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să-și obțină și să-și administreze fondurile în mod independent în raport cu oricare dintre instituțiile asupra cărora au jurisdicție.
- Instituțiilor de tip ombudsman trebuie să li se aloce fonduri sigure și suficiente pentru a-și îndeplini mandatele.

<sup>61</sup> Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” 30.

<sup>62</sup> Ibid., 40.

<sup>63</sup> Ibid., 40–41.

<sup>64</sup> Robert Orr, citat în Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System* [„Ombudsmanul, buna guvernare și sistemul internațional al drepturilor omului”], 265.

- Mandatul șefului oficiului trebuie să aibă o durată stabilită prin lege.
- Trebuie să existe proceduri clare pentru eventuala revocare din funcție a celui care ocupă postul; iar legea poate să prevadă un set de criterii definite strict, care să precizeze circumstanțele în care poate avea loc revocarea din funcție.
- Șeful oficiului nu trebuie să fie tras la răspundere din punct de vedere juridic pentru nicio opinie sau acțiune întreprinsă cu respectarea legii, în exercitarea îndatoririlor sale prevăzute prin lege.

### *Independența operațională*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă libertatea de a decide care sunt chestiunile și prioritățile de urmărit și de a le investiga până la capăt.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă competența de a iniția așa-numitele „investigații din proprie inițiativă.”
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să fie capabile să stabilească modul în care își desfășoară activitatea.
- Niciun alt organism nu trebuie să aibă puterea de a opri sau suspenda investigațiile în curs, întreprinse de instituția de tip ombudsman.
- Instituția de tip ombudsman trebuie să aibă competența de a prezenta rapoarte și de a face recomandări privind cazuri concrete sau chestiuni tematice, care să nu fie cenzurate și să nu atragă răspunderea juridică sau de altă natură.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să dețină competența de a se adresa opiniei publice și mass-mediei.
- Accesul la informații este esențial pentru activitatea instituțiilor de tip ombudsman, iar legea trebuie să le garanteze acestora accesul nerestricționat la informații.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă competența de a angaja sau de a apela, într-un alt mod, pe baze *ad hoc*, la experți externi.

### *Independența personală*

- Șeful oficiului trebuie să se abțină de la acțiuni care sunt dictate de interese sau motive personale.
- Șeful oficiului nu poate deține nicio funcție care este incompatibilă cu exercitarea corespunzătoare a îndatoririlor sale oficiale sau cu imparțialitatea și independența sa ori cu încrederea publică în funcția respectivă.





**PARTEA A II-A:**  
**RECLAMAȚII**



## Capitolul 6

# PROCEDURI AFERENTE RECLAMAȚIILOR

## 6.1. Introducere

Capitolul de față oferă o privire de ansamblu asupra procedurilor aferente reclamațiilor (fără a se ocupa de tipurile de reclamații, care vor fi studiate în capitolul următor). Aici, se analizează procesul prin care instituțiile de tip ombudsman primesc și prelucrează reclamațiile, inclusiv în contextul dificil al misiunilor în străinătate și multilaterale. Capitolul conține următoarele subcapitole:

- Accesul la procedurile aferente reclamațiilor
  - Cine poate face reclamații
  - Înaintarea reclamațiilor
- Prelucrarea reclamațiilor
- Provocări în contextul misiunilor multilaterale și din străinătate
- Bune practici

## 6.2. Accesul la procedurile aferente reclamațiilor

### 6.2.1. Cine poate face reclamații

Un prim aspect care merită menționat este acela că reclamațiile sunt un lucru bun. Ele indică faptul că populația folosește sistemul și are încredere că instituția de tip ombudsman este capabilă să se ocupe de problemele oamenilor. Deși poate părea contrar intuiției, faptul că o instituție de tip ombudsman primește reclamații nu este un indiciu al unui sistem defectuos, ci, mai degrabă, al funcționării acestei instituții conform scopului pentru care a fost creată.

După cum arată denumirea lor, instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate sunt mandatate, în esență, să primească reclamații din partea membrilor activi ai forțelor armate. În general, acest drept fundamental se extinde și asupra celor care nu sunt militari de carieră, precum militarii în termen. Totuși, instituțiile de tip ombudsman din numeroase state își extind sfera de acțiune și primesc reclamații de la diferiți alți actori. Într-adevăr, așa cum se

va vedea clar din paragrafele următoare, există trei grupuri principale care pot beneficia de pe urma unei instituții de tip ombudsman. Deși nu tuturor acestor grupuri li se permite, în toate jurisdicțiile, să înainteze reclamații, cea mai extinsă gamă de categorii poate include:

- actuali și foști membri ai forțelor armate și familiile sau prietenii lor;
- civili cărora forțele armate le-au adus prejudicii, în plan național; și
- civili din alte state în care forțele armate staționează sau sunt desfășurate.

Adeseori, dreptul de a înainta o reclamație în atenția instituțiilor de tip ombudsman nu încetează o dată cu încheierea serviciului militar, iar o serie de state îl extind și la veterani. De exemplu, în Irlanda, atât actualii cât și foștii membri ai forțelor de apărare pot depune reclamații în numele lor, dar și în numele unui actual sau fost coleg sau al unui funcționar public.<sup>1</sup> În mod similar, multe state au extins acest drept pentru cei care fac pregătire militară (de pildă, cadeții) și, într-un număr mai mic de cazuri, pentru cei care au depus o cerere de înrolare în forțele armate (a se vedea Caseta 6A, referitoare la recruții din armata canadiană).

De asemenea, unele jurisdicții au extins dreptul de a înainta reclamații unei instituții de tip ombudsman la familia (și ocazional, la prietenii) personalului din forțele armate. Motivul este acela că respectivele persoane pot fi afectate de deciziile luate de forțele armate sau, în mod frecvent, fiindcă au acces la informații relevante. De pildă, IG din SUA a evocat situații în care un membru de familie ar putea fi afectat de decizii privind salariul sau beneficiile unui membru al forțelor armate: dacă o persoană este plătită cu întârziere, ar putea fi pusă în situația să nu-și poată întreține familia. Un exemplu al acestui model mai cuprinzător este Canada, unde dreptul de a adresa reclamații Ombudsmanului se extinde la actualii și foștii membri ai Forțelor Canadiene, la cadeți, angajați ai Departamentului Apărării Naționale, membri ai personalului plătiți din fonduri nepublice, la persoane care solicită înrolarea în Forțele Canadiene, la rudele apropiate ale tuturor categoriilor de mai sus și la membrii altor forțe armate, detașați la Forțele Canadiene.<sup>2</sup>

Totodată, unele instituții extind dreptul de a face reclamații la toate persoanele, indiferent de afilierea lor la forțele armate sau de orice altă legătură cu acestea. De asemenea, în unele state, dreptul respectiv se extinde și la gru-

<sup>1</sup> Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunile 6.1–6.2.

<sup>2</sup> Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 12.

puri de indivizi, organizații ale societății civile<sup>3</sup> sau chiar, în cazul Austriei, la toate instituțiile și companiile.<sup>4</sup> Finlanda merge chiar mai departe, extinzând dreptul de a înainta reclamații Ombudsmanului la „oricine (persoană sau corporație) care consideră că un subiect a acționat ilegal sau și-a neglijat o îndatorire în îndeplinirea sarcinilor sale,” indiferent de naționalitate.<sup>5</sup> În mod asemănător, în Serbia, „orice persoană, fizică, juridică, din țară sau din străinătate, care consideră că drepturile sale au fost încălcate printr-un act, o acțiune sau o lipsă de acțiune din partea unei autorități administrative poate înainta o reclamație.”<sup>6</sup> Chestiunea categoriilor de persoane care pot înainta reclamații este deosebit de pertinentă în cazul misiunilor sau desfășurărilor de forțe în străinătate. În aceste situații, o serie de instituții de tip ombudsman pot primi reclamații de la cetățeni străini, precum și de la membri ai forțelor armate străine. De exemplu, Ombudsmanul finlandez a primit în 2004 o reclamație din partea civililor din Kosovo, vizând despăgubiri pentru daunele provocate proprietății folosite de forțele finlandeze de menținere a păcii.<sup>7</sup>

Problema reclamațiilor anonime este mai controversată. Legea din unele state, precum Albania, Bosnia și Herțegovina, Germania și România prevede că reclamațiile nu pot fi înaintate anonim.<sup>8</sup> Este și cazul Serbiei și al Timorului de Est, deși aici legea prevede câteva excepții, la latitudinea șefului oficiului.<sup>9</sup> În statele în care nu sunt admise reclamații anonime, poate fi util pentru instituția de tip ombudsman să compare numărul de reclamații primite pe un anumit subiect cu datele rezultate din anchete anonime; astfel instituția se

<sup>3</sup> De exemplu, acesta este cazul în Albania, „The Law on the People’s Advocate” [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 12; și în România (Articolul 16 al regulamentării).

<sup>4</sup> Răspunsuri bazate pe un chestionar coordonat de DCAF în 2011.

<sup>5</sup> Finlanda, *Parliamentary Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului Parlamentar”], Articolul 2.1 și chestionarul din 2011.

<sup>6</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 25.

<sup>7</sup> Răspunsuri la un chestionar coordonat de DCAF în 2011.

<sup>8</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 8.2; Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 15; România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 15.2; Germania, *Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces* [„Lege privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”], Secțiunea 8.

<sup>9</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 25; Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 37.3.

poate asigura că oamenii nu sunt împiedicați să se manifeste chiar dacă nu au posibilitatea să facă reclamații anonime. Acest lucru a fost realizat, de exemplu, de Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie, care compară anual datele referitoare la reclamații cu Ancheta continuă privind atitudinea forțelor armate, care are un caracter anonim.<sup>10</sup>

În fine, merită remarcat că multe state impun o perioadă limită pentru înaintarea reclamațiilor. În majoritatea statelor, ea este stabilită la 12 luni de la incidentul respectiv sau, în cazul Serbiei, după ce activitățile în cauză au fost întrerunse ultima dată de guvern.<sup>11</sup> Alte instituții de tip ombudsman precizează printr-un avertisment că reclamația trebuie înaintată în termen de 12 luni de la data la care reclamantul a aflat despre situația respectivă.<sup>12</sup>

### Caseta 6A. Accesul recruților canadieni la Ombudsman

În Canada, aproximativ 20 de recruți au reclamat Ombudsmanului că au fost eliberați din forțele armate în mod incorect, din cauza accidentelor suferite în timpul instrucției de bază la Școala pentru cadrele de conducere și recruți din Forțele Canadiene. Pe parcursul unei investigații, Ombudsmanul a aflat despre hotărârea arbitrară a comandantului școlii, care a decis ca orice recrutar care nu poate participa la exercițiile de instruire mai mult de 30 de zile să fie eliminat din programul de instrucție.

Ombudsmanul a constatat că acestor recruți li s-a stabilit o perioadă insuficientă de recuperare în urma accidentelor suferite și, ulterior, nu li s-au acordat aceleași drepturi de care au beneficiat membrii personalului militar de carieră. Ombudsmanul a făcut recomandări pentru corectarea situației în sensul că recruților accidentați în cadrul instrucției pentru Forțele Canadiene li se vor acorda aceleași măsuri de protecție de care beneficiază cei care fac deja parte din forțele armate, recomandările fiind aplicabile inclusiv recruților care fuseseră deja accidentați. Șeful Statului Major al Apărării a acceptat aceste recomandări și au fost luate măsuri de remediere.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate, *Annual Report 2010* [„Raport anual 2010”] (2011), 15.

<sup>11</sup> De exemplu, a se vedea Slovenia, *Human Rights Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului pentru Drepturile Omului”], Articolul 32; Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 26.

<sup>12</sup> A se vedea, de exemplu, Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunea 6.3.b și România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 15.2.

<sup>13</sup> Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Annual Report 2009–2010* [Raport anual 2009–2010] (Ottawa, 2010), 8–9.

Tabelul 6A. Cine poate face reclamații

| Tara <sup>14</sup>    | Personalul forțelor armate | Veterani        | Familie sau prieteni | Civili | Alte categorii  |
|-----------------------|----------------------------|-----------------|----------------------|--------|-----------------|
| Austria               | X                          | X               | X                    | X      | X <sup>15</sup> |
| Bosnia și Herțegovina | X                          |                 | X <sup>16</sup>      |        | X <sup>17</sup> |
| Canada                | X                          | X <sup>18</sup> | X                    | X      | X <sup>19</sup> |
| Estonia               | X                          |                 |                      |        | X <sup>20</sup> |
| Finlanda              | X                          | X               | X                    | X      | X <sup>21</sup> |
| Franța                | X                          | X               |                      |        |                 |
| Germania              | X                          | X               | X                    |        |                 |
| Irlanda               | X                          | X               |                      |        |                 |
| Muntenegru            | X                          | X               | X                    | X      |                 |
| Olanda                | X                          | X               | X                    | X      |                 |
| Norvegia              | X                          | X               | X                    | X      |                 |

<sup>14</sup> Organizațiile care reprezintă țările respective sunt: Austria, Comisia parlamentară pentru forțele armate federale; Bosnia și Herțegovina, Comisarul Parlamentar Militar; Canada, Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene; Estonia, Ombudsmanul Militar al Forțelor de Apărare Estoniene; Finlanda, Ombudsmanul Parlamentar; Franța, Comisia de Recurs a Militarilor (CRM); Germania, Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate; Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare; Muntenegru, Apărătorul Drepturilor și Libertăților Omului; Olanda, Ombudsmanul Național; Norvegia, Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate din Norvegia; Polonia, Apărătorul Drepturilor Omului; România, Avocatul Poporului; Slovenia, Ombudsmanul pentru Drepturile Omului; Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate.

<sup>15</sup> „Instituție, companie” – răspuns la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>16</sup> În Bosnia și Herțegovina, Comisarul Parlamentar Militar poate primi reclamații de la familie, însă nu și de la prieteni.

<sup>17</sup> Reclamațiile adresate Comisarului Parlamentar Militar pot fi făcute și de cadeți, precum și de terțe părți (adică un reprezentant legal sau un agent desemnat).

<sup>18</sup> Trebuie menționat faptul că, în Canada, există un Ombudsman separat în Departamentul pentru Veterani.

<sup>19</sup> Foștii și actualii membri ai Departamentului Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene, cadeții, angajații, membri ai personalului plătiți din fonduri nepublice, persoane care solicită înrolarea în Forțele Canadiene, rudele apropiate ale tuturor categoriilor de mai sus și alți militari detașați la Forțele Canadiene.

<sup>20</sup> „În practică, noi am dat curs și reclamațiilor din partea familiilor personalului din forțele armate, îndeosebi ale militarilor în termen,” răspuns la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>21</sup> „Oricine (persoană sau corporație, indiferent de naționalitate); poate fi cerută o procură dacă reclamantul nu este parte a acțiunii” – răspuns la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.



|                              |   |   |   |   |                 |
|------------------------------|---|---|---|---|-----------------|
| Polonia                      | X | X | X | X | X <sup>22</sup> |
| România                      | X | X | X | X | X <sup>23</sup> |
| Slovenia                     | X | X | X | X |                 |
| Marea Britanie <sup>24</sup> | X | X | X | X | X <sup>25</sup> |

### 6.2.2. Înaintarea reclamațiilor

În ceea ce privește primirea reclamațiilor, un principiu de bază important este facilitarea accesului, care se referă atât la metodele prin care persoanele pot avea acces la oficiu, cât și la faptul că serviciile unei instituții de tip ombudsman trebuie oferite gratuit.<sup>26</sup> Majoritatea instituțiilor de tip ombudsman permit înaintarea reclamațiilor prin poștă, fax, telefon, e-mail sau în persoană. Multe dintre ele pun la dispoziție pe website-ul lor și un formular electronic pentru depunerea reclamațiilor. Pentru cei care utilizează telefonul pentru a face o reclamație, unele instituții de tip ombudsman pun la dispoziție o linie specială, funcțională 24 de ore din 24,<sup>27</sup> ale cărei numere sunt aduse la cunoștința personalului din forțele armate și a civililor.<sup>28</sup> În unele cazuri, acolo unde există atât instituții interne cât și externe, este necesar să se depună mai întâi o reclamație la mecanismele de gestionare a reclamațiilor din cadrul forțelor armate, înainte de a apela la o instituție de tip ombudsman externă. Este cazul Irlandei, de exemplu, unde Ombudsmanul verifică atât aspectele de substanță ale cazului respectiv, cât și modul în care au fost investigate de sistemul militar. În Olanda, dacă un reclamant nu este satisfăcut de modul în care IG din forțele armate a gestionat problema, el/ea poate să depună o

<sup>22</sup> *Constitution of the Republic of Poland* [„Constituția Republicii Polone”], Articolul 80.

<sup>23</sup> „Orice persoană. (Articolul 16 al reglementărilor),” răspuns la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>24</sup> Trebuie menționat că în Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate nu este un organism de gestionare a reclamațiilor. Mai degrabă, el supraveghează procesul intern aferent reclamațiilor, din cadrul armatei.

<sup>25</sup> „Parlamentari, agenții de protecție socială sau orice persoană, dar reclamația trebuie să se refere la tratamentul la care a fost supus un membru activ sau un fost membru al armatei,” răspuns la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>26</sup> Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 16; Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 26; Timorul de Est, *The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice* [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 7.3.

<sup>27</sup> Răspunsul Austriei la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>28</sup> Răspunsul Estoniei la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

reclamație și la Ombudsmanul Național (cu toate că reclamantul are și posibilitatea de a contacta direct Ombudsmanul).<sup>29</sup>

Avantajul care decurge din punerea la dispoziție a unor puncte de acces multiple și ușor de folosit este ilustrat de cazul Finlandei, unde reclamațiile primite pe căile tradiționale (adică trimise prin poștă sau aduse personal) au rămas relativ constante ca număr de-a lungul ultimului deceniu. Totuși, pe parcursul aceleiași perioade, reclamațiile primite pe cale electronică au crescut exponențial – o statistică ce sugerează că, prin coborârea barierelor în privința accesului, s-a dat posibilitatea de a depune reclamații unor persoane care, înainte, nu o puteau face.<sup>30</sup>

Însă, pe de altă parte, se poate susține și că această facilitare a accesului a sporit numărul reclamațiilor abuzive, fapt ce a provocat o presiune crescută asupra resurselor limitate din instituțiile de tip ombudsman. Ceea ce poate fi deosebit de problematic în cazurile în care instituția are obligația de a investiga toate reclamațiile primite de oficiu, așa cum este cazul Finlandei.<sup>31</sup> Această problemă nu este atât de acută în țări precum Canada, unde mandatul prevede o excepție specifică de la obligația de a investiga în situația în care o alegație este abuzivă sau jignitoare.<sup>32</sup> Apariția reclamațiilor în format electro-

#### **Caseta 6B. Tratatamentul recruților de sex feminin în cadrul forțelor armate din Polonia**

Comisarul pentru Protecția Drepturilor Civile din Polonia a efectuat o investigație după primirea mai multor reclamații cu privire la modul în care sunt tratați recruții de sex feminin din forțele armate. Reclamațiile se refereau în special la controalele medicale pentru recruți, în cadrul cărora drepturile recruților nu erau respectate în mod corespunzător. Ca rezultat al recomandărilor Comisarului, au fost luate măsuri la nivel național (inclusiv pregătirea celor care organizau recrutarea, precum și publicarea unor linii directoare) cu scopul de a elimina neregulile descrise de reclamanți.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Răspunsuri la chestionarul coordonat de DCAF în 2011.

<sup>30</sup> Jorma Kuopus, "Towards Electronic Administration" [„Către administrația electronică"], in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 180–181.

<sup>31</sup> Declarația lui Raino Marttunen la cea de-a III-a Conferință ICOAF de la Belgrad.

<sup>32</sup> Ministerial Directive for the National Defence and Canadian Forces Ombudsman [Directivă ministerială privind Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene], Secțiunea 18.

<sup>33</sup> Polonia, *Summary of Report 2006 of the Commissioner for Civil Rights Protection* [Rezumat al Raportului 2006 al Comisarului pentru Protecția Drepturilor Civile], 67–68.

nica a provocat, la rândul ei, preocupări sporite legate de securitate, pentru cei care completează reclamațiile online.<sup>34</sup>

### 6.3. Prelucrarea reclamațiilor

Pe lângă exemplele din Irlanda și Statele Unite, prezentate în casele din această secțiune, merită subliniate două aspecte fundamentale în prelucrarea reclamațiilor: parcurgerea etapelor în timp util și repartizarea. Aici, conceptul de bună administrare este vital în asigurarea serviciilor pentru reclamați. Buna administrare presupune consilierea, gestionarea promptă a reclamațiilor și protejarea așteptărilor legitime.<sup>35</sup> Ea vizează funcționarea corectă a oficiului, precum și rapiditatea, eficiența și corectitudinea de ansamblu în gestionarea reclamațiilor.

#### **Caseta 6C. Procesul parcurs de reclamații la nivelul IG din Departamentul Apărării (DoD) al SUA**

În ceea ce privește coordonarea jurisdicțiilor și proceselor care se suprapun, exemplul Inspectorului General din Departamentul Apărării al SUA este instructiv. IG stabilește mai întâi dacă o alegație ține de competența lui. În multe situații, există mijloace de remediere. Dacă aceste mijloace nu au fost epuizate, trebuie să se apeleze la ele pentru chestiunea respectivă.

Dacă metoda adecvată la care trebuie să se recurgă este cea a IG, atunci IG trebuie să decidă care dintre IG trebuie sesizat. Există mai mulți IG diferiți, cu mandate diferite, astfel încât stabilirea corectă a IG-ului la nivelul corect este importantă (fiecare entitate organizațională din cadrul forțelor armate are un anumit IG căruia trebuie să-i fie repartizate reclamațiile într-o primă etapă). IG trebuie să aibă grijă să nu repartizeze un caz unui IG care este plasat în ierarhie fie prea sus, fie prea jos pentru a investiga o anumită reclamație. Dacă o persoană are rețineri în a înainta o reclamație IG-ului cu rangul cel mai apropiat, indiferent din ce motiv (de exemplu, dacă sesizează că acesta nu are independență), ea poate înainta reclamația la un nivel mai ridicat, către un IG aflat pe un nivel ierarhic superior.

*A se vedea Caseta 9C cu privire la procesul de investigare efectuat de IG din Departamentul Apărării al SUA.*

<sup>34</sup> Kuopus, "Towards Electronic Administration," 180.

<sup>35</sup> Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration" [„Ombudsmanul ca avocat al buneia administrării”], în *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, de Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 93–108.

În cazul unui număr important de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate, legile și mandatele care reglementează procesul aferent reclamațiilor stabilesc perioade de timp precise în care trebuie parcurse diferitele etape ale procesului de gestionare a reclamațiilor. De exemplu, în Canada, „ombudsmanul se va strădui, cu deplina și completa cooperare a tuturor părților, să finalizeze o investigație în termen de 60 de zile de la începerea ei.”<sup>36</sup> În mod asemănător, în Timorul de Est, Ombudsmanul trebuie să facă o evaluare preliminară a reclamației în termen de 30 de zile de la primirea ei de către oficiu, pentru a decide dacă acceptă cazul.<sup>37</sup>

Un corolar al celor de mai sus este obligația instituțiilor de tip ombudsman de a informa permanent părțile interesate asupra progreselor făcute în toate etapele unei investigații. În acest fel, reclamantul, precum și cei împotriva cărora a fost îndreptată reclamația primesc permanent informații la zi despre progresele realizate și evoluția investigației. De pildă, în Albania, instituția de tip ombudsman trebuie să notifice reclamantul în termen de 30 de zile de la primirea reclamației. La încheierea unei investigații, instituția trebuie să notifice reclamantul cu privire la decizia sa, precum și la orice măsuri luate pentru corectarea problemei.<sup>38</sup> La fel, în Franța, Comisia trebuie să-l informeze pe reclamant, în termen de patru luni, despre decizia ministrului cu responsabilități în domeniu.<sup>39</sup> În Olanda, dacă Ombudsmanul decide să nu investigheze o reclamație, el trebuie să notifice reclamantul și autoritatea administrativă în privința deciziei sale și a motivelor pentru care nu inițiază investigația.<sup>40</sup>

Atunci când o instituție de tip ombudsman decide să nu inițieze o investigație, oficiul trebuie să adopte măsuri subsecvente adecvate. Acestea pot include, de exemplu, oferirea de sprijin și consiliere privind mijloacele alternative de apel de care dispune reclamantul.<sup>41</sup> Totodată, se poate dovedi necesar ca instituția de tip ombudsman să transmită reclamațiile unei alte

<sup>36</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 20(2).

<sup>37</sup> Timorul de Est, *The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice* [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 37.2.

<sup>38</sup> Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 17c.

<sup>39</sup> Franța, “French National Defence Code, Chapter V: Preliminary administrative appeal” [„Codul apărării naționale din Franța, Capitolul V: Recurs administrativ prealabil”], R4125-10.

<sup>40</sup> Olanda, *General Administrative Law Act* [„Lege generală a dreptului administrativ”], Articolul 9.25.

<sup>41</sup> Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, “Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman” [„Serviciul pentru clienți în Oficiul Ombudsmanului Parlamentar”], în *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, 185–188.

autorități mai competente (de exemplu, poliția, dacă a fost comisă o infracțiune).<sup>42</sup>

#### **Caseta 6D. Procesul parcurs de reclamații la nivelul Ombudsmanului irlandez pentru Forțele de Apărare**<sup>43</sup>

În Irlanda, membrii Forțelor de Apărare trebuie să depună mai întâi o plângere prin intermediul mecanismului intern pentru reclamații din cadrul Forțelor de Apărare, denumit Remedierea Prejudiciilor (RoW).

Atunci când se depune o reclamație la RoW, Ombudsmanul este notificat și monitorizează evoluția ei pe măsură ce este gestionată intern, în cadrul Forțelor de Apărare.<sup>44</sup> Deși ODF (Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare) nu poate influența direct procesul în această etapă, el asigură o supraveghere independentă.

Dacă în cadrul procesului RoW nu se ia nicio decizie în termen de 28 de zile, sau dacă reclamantul nu este satisfăcut de decizia RoW, el/ea poate face apel la Șeful de Stat Major care transmite reclamația Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare.

În acest caz, ODF trebuie să efectueze o investigație preliminară pentru a se asigura că plângerea respectivă ține de jurisdicția sa. Dacă răspunsul este afirmativ, oficiul trece la investigarea pe fond a reclamației.

Foștii membri ai Forțelor de Apărare, precum și cei activi, care vor să facă o reclamație împotriva unui funcționar public, se pot adresa direct Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare.

*A se vedea Caseta 9B cu privire la procesul de investigare efectuat de ODF din Irlanda.*

## **6.4. Provocări în contextul misiunilor multilaterale și din străinătate**

Misiunile multilaterale și desfășurarea de forțe în străinătate ridică o serie de probleme particulare în ceea ce privește primirea și prelucrarea reclamațiilor. Majoritatea reclamațiilor gestionate de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate tind să fie generate de activitățile acestora în context

<sup>42</sup> Canada, "Ministerial Directives," Secțiunile 21, 23.

<sup>43</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010 [Raport anual 2010]* (Dublin: Ombudsman for the Defence Forces, 2011), p. 19.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 13.

național.<sup>45</sup> Totuși, în Slovenia, Austria și Norvegia, 10 procente din numărul total al reclamațiilor apar cu ocazia desfășurării de forțe armate în străinătate, iar în Germania, această pondere ajunge la 30 de procente.<sup>46</sup> Desigur, cifrele depind de diversitatea și dimensiunile misiunilor externe ale forțelor armate. Mai multe instituții de tip ombudsman au arătat că, deși au dreptul de a vizita trupele din străinătate, nu au făcut acest lucru niciodată, probabil deoarece numărul trupelor desfășurate în străinătate de respectivele state nu este suficient de mare pentru a justifica o astfel de misiune sau pentru că trupele desfășurate îndeplinesc misiuni sensibile.<sup>47</sup> Alte instituții de tip ombudsman, așa cum sunt cele din sistemul IG al SUA, sunt staționate permanent în străinătate.

Numeroase instituții de tip ombudsman au evidențiat dificultățile cu care se confruntă pentru a-și îndeplini eficient mandatul în cazul trupelor staționate în străinătate. Mai multe instituții au subliniat, în special, provocările financiare și logistice pe care le întâmpină în gestionarea reclamațiilor în asemenea situații. Instituțiile din Finlanda, Muntenegru, România și Slovenia, de pildă, au subliniat că nu dispun de resursele financiare necesare pentru a investiga reclamațiile înaintate de personalul forțelor armate staționate în străinătate. Într-o altă situație, Ombudsmanul canadian, conform mandatului său, este obligat să parcurgă un anumit proces atunci când reclamația implică o unitate aflată într-un teatru de operații. Mai precis, munca Ombudsmanului nu trebuie să afecteze misiunile operaționale, iar, la primirea unei plângeri privind o misiune operațională, Ombudsmanul canadian trebuie să notifice comandantul contingentului și să-l țină la curent cu evoluția investigației. Totodată, comandantul contingentului poate desemna o persoană de legătură, având rolul de a-l consilia pe Ombudsman cu privire la impactul pe care îl pot avea investigațiile asupra misiunii operaționale.

Distanța fizică poate fi și ea un obstacol în gestionarea eficientă a reclamațiilor în cazul trupelor staționate în străinătate. Unele din metodele descrise mai sus – precum posibilitatea de a înainta reclamații via e-mail sau printr-o linie telefonică permanentă – pot diminua astfel de probleme. Însă, în același timp, este posibil ca trupele staționate în străinătate ori aflate în zone de luptă să nu dispună de un acces sigur la internet sau la un telefon prin care să contacteze instituția de tip ombudsman sau să continue comunicarea cu

---

<sup>45</sup> În cazul instituțiilor de tip ombudsman din Serbia, Belgia, Estonia, Finlanda și Suedia, 99% sau mai mult din numărul reclamațiilor primite se referă la activități ale forțelor armate în țară.

<sup>46</sup> Răspunsuri la întrebarea 25(b); Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 7.

<sup>47</sup> Răspunsuri la întrebarea 19(b). Aceste instituții sunt din Estonia, Irlanda, Serbia și Slovenia.

aceasta după ce plângerea a fost înaintată. Dat fiind că Inspectorii Generali sunt plasați frecvent în structura de comandă și pot fi trimiși în misiune în străinătate și în situații de luptă, ei pot fi mai în măsură să gestioneze reclamațiile din partea personalului staționat în străinătate sau aflat în situații de luptă, deoarece au un acces mai bun la acest personal. Totuși, nu există niciun motiv pentru care alte categorii de instituții de tip ombudsman să nu poată crea astfel de sisteme, inclusiv oficii pe teren.

O altă provocare se referă la situațiile care pot apărea în contextul misiunilor multilaterale. Mai multe instituții de tip ombudsman au menționat că au primit reclamații de la personalul forțelor armate aflate sub comanda unui cetățean dintr-o altă țară.<sup>48</sup> Acest scenariu pune unele probleme, deoarece rămâne neclar cui trebuie să-i fie înaintată plângerea de către reclamant: instituției naționale de tip ombudsman din țara lui sau instituției de tip ombudsman din țara celui împotriva căruia este făcută reclamația.<sup>49</sup> Unele instituții de tip ombudsman au primit plângeri din partea personalului forțelor armate din altă țară, aflat sub comanda unui cetățean din țara lor.<sup>50</sup> Altele nu au primit reclamații, dar au reiterat că, în situația în care ar primi o asemenea plângere, ar avea capacitatea să o investigheze.<sup>51</sup> Îmbunătățirea cooperării și a schimbului de informații între instituțiile de tip ombudsman din diferite state poate contribui la diminuarea acestei probleme. Într-adevăr, Apărătorul Cetățenilor din Serbia a menționat că îmbunătățirea cooperării cu instituțiile de tip ombudsman din străinătate este una din cele mai serioase provocări cu care se confruntă instituția sa.<sup>52</sup> Mai mult, Adunarea Generală a Națiunilor Unite a recunoscut importanța unei cooperări internaționale sporite și a încurajat statele să dezvolte mecanisme de cooperare între instituțiile de tip ombudsman, pentru ca acestea să-și coordoneze activitățile și să facă schimb de lecții învățate.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri din partea Germaniei, Norvegiei, Sloveniei.

<sup>49</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri din partea Canadei, Finlandei, Franței, Marii Britanii (printre altele).

<sup>50</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri din partea Germaniei și Marii Britanii.

<sup>51</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri din partea Canadei, Finlandei, Olandei.

<sup>52</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri la întrebarea 53.

<sup>53</sup> Adunarea Generală a Națiunilor Unite, „The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights” [„Rolul Ombudsmanului, al mediatorului și al altor instituții naționale pentru drepturile omului în promovarea și protejarea drepturilor omului”], A/RES/65/207,

O problemă de natură asemănătoare vizează modul în care instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate pot gestiona reclamații înaintate de civili dintr-o țară străină.<sup>54</sup> Mai multe instituții de tip ombudsman pentru forțele armate pot primi acest tip de reclamație, însă numai dacă ea se referă la un membru al forțelor armate asupra cărora au jurisdicție.<sup>55</sup>

## 6.5. Bune practici

### *Primirea reclamațiilor*

- Statele nu trebuie să impună limite cu privire la categoriile de persoane sau organizații care pot înainta reclamații unei instituții de tip ombudsman, atâta vreme cât acestea se referă la un domeniu inclus în mandatul instituției respective.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să-și ofere serviciile gratuit și să aibă cât mai puține bariere posibil în privința accesului.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să prevadă o gamă largă de modalități prin care persoanele pot înainta reclamații, inclusiv, de exemplu, e-mailul, poșta și o linie telefonică specială.

### *Prelucrarea reclamațiilor*

- Instituția de tip ombudsman trebuie să gestioneze reclamațiile cu promptitudine și să furnizeze regulat informații reclamanților și celorlalte părți interesate, cu privire la stadiul investigațiilor pe care le înțreprend.
- Atunci când o instituție de tip ombudsman decide să nu dea curs unei investigații, oficiul trebuie să adopte măsuri subsecvente adecvate, precum acordarea de sprijin și consiliere privind mijloacele alternative de apel sau transmiterea reclamației unei alte autorități mai competente în materie.

---

New York: UNGA, 28 martie 2011. Adunarea Generală adoptă o rezoluție de acest gen în fiecare an.

<sup>54</sup> Această chestiune generează o serie de probleme dificile, de ordin jurisdicțional, referitoare la justiția militară, acordurile privind statutul forțelor și legislația internațională privind drepturile omului și dreptul internațional umanitar. Deși merită cu siguranță un studiu aprofundat în viitor, ele se situează, totuși, în afara competenței noastre de examinare detaliată în cadrul acestei lucrări.

<sup>55</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri la întrebarea 33 din partea Austriei, Canadei, Finlandei, Sloveniei, Olandei.



*Provocări în contextul misiunilor multilaterale și din străinătate*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să facă eforturi pentru a se adapta la prioritățile în schimbare ale forțelor armate, de exemplu, prin dezvoltarea capacităților și expertizei necesare pentru a vizita trupele staționate în străinătate sau care participă la misiuni multilaterale și pentru a accepta reclamații din partea lor.
- La investigarea reclamațiilor privind activități operaționale, instituția de tip ombudsman trebuie să-și desfășoare munca astfel încât să nu afecteze în mod inutil respectivă activități.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să se asigure că trupele staționate în străinătate au acces la un număr cât mai mare posibil de mijloace prin care să înainteze reclamații.
- Instituțiile de tip ombudsman pot avea capacitatea de a accepta și gestiona reclamații făcute de civili și de membri ai forțelor armate dintr-o țară străină, atunci când subiectul plângerii ține de jurisdicția lor.
- Instituțiilor de tip ombudsman trebuie să li se asigure suficiente resurse pentru a gestiona reclamațiile înaintate de membrii forțelor armate și de civili din străinătate.

## Capitolul 7

# TIPURI DE RECLAMAȚII

## 7.1. Introducere

În capitolul de față sunt trecute în revistă cele mai întâlnite tipuri de reclamații primite de numeroase instituții de tip ombudsman. Cu ajutorul mai multor exemple din viața reală, capitolul încearcă să ilustreze modalitățile prin care au acționat instituțiile respective pentru a soluționa o gamă diversă de reclamații. Capitolul cuprinde următoarele subcapitole:

- Reclamații
- Administrare deficitară
- Drepturile omului
  - Probleme legate de tratamentul incorect și discriminare
  - Probleme referitoare la sănătate
  - Condiții de lucru
  - Libertatea de asociere și de exprimare
- Respectarea legii penale și a dreptului internațional umanitar
- Bune practici

## 7.2. Reclamații

Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate gestionează o mare diversitate de reclamații, dintre care multe pot fi incluse în domeniul general al protecției drepturilor omului sau în cel al prevenirii administrării deficitare. Acest aspect este subliniat de *Legea privind Comisarul Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina*, care prevede că funcția respectivă se instituie cu scopul de „a întări statul de drept, protecția drepturilor omului și a libertăților pentru personalul și cadeții din forțele armate.”<sup>1</sup> În acest cadru, reclamațiile au fost împărțite în trei mari categorii: prevenirea administrării deficitare, protecția drepturilor omului și respectarea dreptului internațional umanitar (IHL) și a legii penale. În vreme ce instituțiile de tip ombudsman se pot ocupa de o serie

---

<sup>1</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 1.2.

întreagă de aspecte în plus față de cele amintite aici, categoriile menționate acoperă problemele gestionate cel mai frecvent de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate.

### 7.3. Administrarea deficitară

Administrarea deficitară înseamnă o administrare de slabă calitate sau care a eșuat și apare „în cazul în care o instituție nu acționează în conformitate cu legea, nu respectă principiile unei bune administrări sau încalcă drepturile omului.”<sup>2</sup> Drepturile omului vor fi abordate în următorul subcapitol. Aici, accentul este pus pe reclamațiile referitoare la aspecte contractuale și administrative, mai precis nerespectarea de către forțele armate a principiilor bunei administrări.<sup>3</sup> În cadrul acestei categorii, reclamațiile pot fi împărțite la rândul lor în mai multe subcategorii. Prima se referă la chestiunile financiare, inclusiv drepturi bănești și beneficii. Reclamațiile uzuale din această subcategorie se referă la veteranii care trebuie să-și primească pensiile la timp și în cuantumul convenit, la refuzul acordării de beneficii pentru cei îndreptățiți să le primească (cum este, de pildă, exceptarea de la plata taxelor universitare), probleme privind programarea plății salariilor sau cuantumul acestora, aprobarea cererilor de permisie și autorizarea absențelor, chestiuni legate de impozitare, în special în cazul trupelor detașate în străinătate.<sup>4</sup>

#### Caseta 7A. Pensiile pentru foștii membri ai Armatei Poporului din Iugoslavia

În Republica Macedonia s-au ivit probleme legate de foștii membri ai Armatei Poporului din Iugoslavia (YPA). Acordul formal privind problemele de succesiune, încheiat între statele fostei Iugoslavii, nu rezolvă în totalitate chestiunile referitoare la plata pensiilor datorate foștilor soldați ai YPA. În numele mai multor persoane aflate în această situație, Ombudsmanul macedonean a luat mai multe măsuri, inclusiv contactarea ministrului muncii și politicii sociale, a organismului cu atribuții în implementarea acordului de succesiune și a instituțiilor din alte state unde se păstrează arhivele care conțin informații de interes. În pofida eforturilor, problema rămâne nerezolvată.

<sup>2</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea website-ul Ombudsmanului European (disponibil la <http://www.ombudsman.europa.eu>).

<sup>3</sup> Aici, manualul nu abordează reclamațiile înaintate de contractanții din domeniul apărării, care se referă la achiziții, deoarece este de așteptat ca aceștia să se adreseze mai degrabă instanțelor judecătorești.

<sup>4</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. Răspuns la întrebarea 26 din partea Belgiei, Suediei, Olandei, Marii Britanii, Canadei, Norvegiei, Poloniei, Austriei, Estoniei, României, Germaniei, Sloveniei, Serbiei și Finlandei.

A doua subcategorie de reclamații se referă la recrutare și la trecerea în rezervă. Aici, cele mai multe reclamații vizează respingerea incorectă a candidaților la angajare sau amânările nejustificate în prelucrarea cererilor de angajare. De exemplu, în cadrul Forțelor Canadiene, plângerile de acest gen se situează pe locul al doilea în topul celor mai frecvente reclamații primite de Ombudsman.<sup>5</sup> Plângerile legate de trecerea în rezervă a personalului în condiții necorespunzătoare sau de o manieră incorectă se încadrează și ele în această subcategorie, la fel ca și cele care reclamă refuzul sau amânarea nejustificată a trecerii în rezervă. Deosebit de îngrijorătoare sunt cazurile care se referă la refuzul acordării permisiei pentru motive familiale sau a unui statut special din considerente de ordin personal.

Ultima subcategorie de reclamații se referă la statutul personalului și la detașări. Ea cuprinde plângeri privind neselectarea pentru promovare, instrucție sau pentru a urma o anumită carieră. Totodată, include nemulțumiri privind locul în care se află unitatea militară la care s-a făcut detașarea și admiterea cererilor de participare la desfășurările de trupe.

#### **Caseta 7B. Modificarea datelor de detașare datorită situației personale**

Un membru al Forțelor Canadiene a contactat Ombudsmanul în privința unei probleme legate de cererea lui de modificare a datei la care urma să fie detașat la altă unitate militară. El solicitase ca detașarea să aibă loc după ce copiii săi și-au încheiat anul școlar, și nu la mijlocul anului sau primăvara, așa cum se stabilise. Mai precis, el a reclamat că data stabilită ar fi fost în detrimentul copiilor săi care aveau dificultăți de învățare, deoarece ar fi însemnat schimbarea școlii la jumătatea anului școlar. Încercarea sa de a rezolva problema la nivel intern a eșuat atunci când i s-a oferit o amânare de numai 30 de zile. În aceste condiții, a contactat Ombudsmanul, care a facilitat negocierea unei date mai potrivite de detașare, care să nu afecteze educația copiilor.<sup>6</sup>

## **7.4. Drepturile omului**

În contextul acestui manual, termenul de „drepturile omului” se referă atât la drepturile soldaților, cât și la drepturile civililor cu care ei interacționează. În ceea ce privește protecția drepturilor soldaților, subcapitolele de mai jos prezintă patru dintre cele mai frecvente tipuri de încălcare a drepturilor omului, care pot apărea în cadrul forțelor armate. Reclamațiile din partea civililor din

<sup>5</sup> Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Annual Report 2009-2010* [Raport anual 2009-2010], Ottawa, 2010, 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 10.

state străine sunt abordate în subcapitolul 6.4, referitor la provocările în contextul misiunilor multilaterale și în străinătate. În ceea ce privește reclamațiile civililor împotriva forțelor armate din propriile lor state, exemplele sunt puține și au survenit la intervale mari de timp. Ombudsmanul pentru Commonwealth din Australia informează despre primirea unor reclamații privind chestiuni precum zgomotul produs în poligoanele de tragere și de avioanele militare. Ombudsmanul a primit de la civili și reclamații referitoare la probleme de contractare și furnizare de servicii în legătură cu forțele armate. Însă, din cauza lipsei de informații disponibile despre astfel de plângeri, următoarele subcapitole se vor axa în primul rând pe drepturile membrilor forțelor armate, și nu pe cele ale civililor cu care interacționează.

### **Caseta 7C. Raportarea unei agresiuni sexuale în cadrul Forțelor de Apărare Australiene**

O femeie s-a plâns Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare Australiene despre faptul că Departamentul Apărării nu a investigat agresiunea sexuală împotriva sa, comisă, așa cum susținea, de un membru activ al Forțelor de Apărare Australiene (ADF). Femeia a raportat incidentul poliției, iar cazul a fost deferit unei instanțe civile care l-a achitat pe membrul ADF. Membrul ADF a urmat procedura și l-a anunțat pe comandantul său după ce a fost acuzat de agresiune, însă acesta din urmă nu a luat nicio măsură, încălcând instrucțiunile relevante cu privire la gestionarea și raportarea infracțiunilor de natură sexuală. Deoarece incidentul nu s-a produs la locul de muncă, ADF a argumentat că procedurile lor interne nu se aplică în cazul respectiv. În final, Ombudsmanul a decis că, deși această abordare era corectă, ofițerii ar trebui să primească indicații mai precise cu privire la modul în care trebuie să gestioneze astfel de situații pe viitor.<sup>7</sup>

#### **7.4.1. Probleme legate de tratamentul incorect și discriminare**

O problemă importantă în contextul general al protejării drepturilor omului de către instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate se referă la tratamentul incorect, comportamente bazate pe prejudecăți, intimidare, hărțuire (de obicei, pe criterii de rasă și sex) și discriminare. De exemplu, în Irlanda, cazurile de acest gen reprezintă 27% din totalul plângerilor adresate Ombudsmanului.<sup>8</sup> Asemenea probleme pot rezulta în special din abuzurile de putere

<sup>7</sup> Ombudsmanul Australian pentru Commonwealth, *Annual Report 2010-2011* [Raport anual 2010-2011], 97.

<sup>8</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 15.

ale superiorilor, precum și din hărțuirea sau intimidarea militarilor de același rang sau a subordonaților. Astfel de probleme sunt adesea dificil de dovedit. Frecvent, în cazurile care se referă la comportamente bazate pe prejudecăți sau la discriminare, abuzurile de putere sunt bine camuflate și greu de confirmat. Un IG din Departamentul Apărării al SUA a arătat cât de dificilă este stabilirea intenției de a face rău. El a dat exemplul ipotetic al unui superior care acționează în limitele regulamentului pentru a dezavantaja pe cineva, recomandând ca persoana respectivă să fie promovată pe o funcție mai puțin solicitată (de pildă, într-un post dificil). Într-o asemenea situație, ar fi foarte greu să se dovedească faptul că mutarea s-a produs din răzbunare, fiindcă promovarea a respectat criteriile stabilite.

#### **Caseta 7D. Discriminare în Forțele Armate Canadiene**

Ombudsmanul canadian a făcut cunoscute constatările legate de faptul că, la o anumită bază militară, personalul forțelor armate nu dispunea de documente, instruire și servicii atât în limba engleză, cât și în limba franceză. Ombudsmanul a constatat că această situație dezavantaja anumiți membri ai personalului, discriminându-i în mod neintenționat pe cei care vorbeau numai limba franceză.<sup>9</sup>

În mod asemănător, cazurile de intimidare sau hărțuire pot fi greu de dovedit dacă singura probă o reprezintă cuvântul soldatului sau dacă, într-o anumită unitate militară, un cult al tăcerii sau al solidarității contribuie la protejarea răufăcătorilor. La fel, atunci când agresorul este un ofițer superior, poate fi dificil pentru un subordonat să reacționeze sau să reclame fără a fi învinovățit de insubordonare. În forțele armate, discriminarea sau hărțuirea sexuală și rasială pot fi foarte răspândite. În ceea ce privește hărțuirea femeilor sau a lesbienelelor, homosexualilor, bisexualilor sau a transsexualilor (LGBT) – membri ai forțelor armate, situația poate fi exacerbată prin faptul că numeroși militari exclud explicit aceste categorii de persoane din rândurile lor sau prezența lor în posturi specifice domeniului.

Ca și în cazul altor tipuri de reclamații, poate fi necesar ca instituțiile de tip ombudsman să acorde o atenție specială represaliilor ce decurg din faptul că reclamantul a semnalat problema. Asemenea represalii pot lua adesea forma unui tratament incorect și a discriminării, după cum s-a arătat mai înainte. În acest sens, mai multe instituții au adoptat măsuri prin care unei persoane care a depus o plângere i se garantează că nu va fi supusă unor consecințe nega-

<sup>9</sup> Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Annual Report 2009-2010* [Raport anual 2009–2010] (Ottawa, 2010), 7–8.

tive. De exemplu, în Polonia, Apărătorul Drepturilor Omului poate refuza dezvăluirea numelor și a altor informații personale referitoare la un reclamant dacă apreciază că acest lucru este necesar pentru protecția libertății, drepturilor sau intereselor acestuia (sau ale unui organism public).<sup>10</sup>

### **Caseta 7E. Hărțuirea și intimidarea în cadrul forțelor armate din Marea Britanie**

Un ofițer din cadrul forțelor armate ale Marii Britanii l-a contactat pe Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate în legătură cu tratamentul care i s-a aplicat după ce plângerea pe care o făcuse a fost confirmată. Ofițerul reclamase hărțuirea și intimidarea la care fusese supusă și, deși plângerea ei a fost confirmată, a primit, totuși, un avertisment informal din partea comandantului său pentru că a permis să fie intimidată în fața subalternilor. Ea a solicitat retragerea avertismentului informal și a pretins scuze din partea comandantului său, deoarece avertismentul informal transfera în mod incorect vina pentru intimidare de la colegul ei la ea. A mai argumentat că, date fiind circumstanțele, nu a avut de ales, căci dacă ar fi încercat să evite intimidarea, ar fi riscat să fie acuzată de insubordonare.

Comisia pentru reclamații privind forțele armate a ajuns la concluzia că tonul avertismentului informal a fost de interdicție și negativ. Cu toate acestea, comisia a stabilit că avertismentul nu trebuie retras pentru că nu mai are niciun temei și nu va fi menționat în dosarul ei. În plus, nu i s-au cerut scuze, deoarece scuzele nu constituiau un remediu care să poată fi impus cu titlu de măsură reparatorie. Totuși, au fost modificate indicațiile de conduită pentru viitoarele avertismente informale ca urmare a unei reclamații.<sup>11</sup>

### **7.4.2. Probleme referitoare la sănătate**

O altă categorie de reclamații gestionată în mod frecvent de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate se referă la problemele de sănătate provocate de activitatea în cadrul forțelor armate.<sup>12</sup> De exemplu, în Canada, în perioada 2009–2010, 61 din cele 1203 de cazuri examinate de Ombudsman au

<sup>10</sup> Polonia, „The Act on the Human Rights Defender” [„Legea privind Apărătorul Drepturilor Omului”], Articolul 13.3.

<sup>11</sup> Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010] (2011), 58.

<sup>12</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. Răspunsuri la întrebarea 26 din partea: Suediei, Marii Britanii, Canadei, Norvegiei, Austriei, Estoniei, României, Germaniei, Sloveniei, Serbiei și Finlandei.

**Caseta 7F. Asistența medicală pentru membrii Forțelor Armate Estoniene**

În 2010, Cancelarul estonian a publicat un raport la încheierea unei investigații efectuate din proprie inițiativă, cu privire la gradul de adecvare a asistenței medicale pentru militarii care sunt răniți. El a analizat 20 de cazuri în care membri ai Forțelor Armate Estoniene au fost răniți în timpul serviciului și a constatat că, în general, aceștia au primit cel puțin îngrijirea minimă necesară. Totuși, Cancelarul a identificat mai multe aspecte care trebuiau ameliorate. Mai exact, el a stabilit că un cod de practici detaliat pentru operațiunile militare, care să includă aspecte referitoare la sănătate, ar contribui la eficientizarea procesului de acordare a îngrijirilor și ar permite o bună documentare a cazurilor în momentul în care se produc. Mai mult, Cancelarul a semnalat că s-ar putea face demersuri pentru ameliorarea comunicării cu familiile soldaților răniți și pentru îmbunătățirea sprijinului psihologic oferit celor în cauză.<sup>13</sup>

avut ca subiect probleme medicale.<sup>14</sup> Dată fiind natura adesea periculoasă a activității celor care fac parte din forțele armate, îndeosebi în contextul desfășurării de trupe, riscurile în materie de sănătate fizică și mintală au o importanță deosebită. Problemele des întâlnite vizează tratamentul și măsuri post tratament necorespunzătoare, mai ales în cazul afecțiunilor care impun tratament și îngrijiri de lungă durată. În mod special, tulburările provocate de stresul post-traumatic (PTSD) au constituit o problemă tot mai mare în ultimii ani pentru numeroase forțe armate, ceea ce a dus la creșterea corespunzătoare a numărului de reclamații adresate instituțiilor de tip ombudsman.

**7.4.3. Condiții de lucru**

O a patra categorie de reclamații examinate în mod curent de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate se referă la condițiile de lucru, incluzând aspecte precum locuințele necorespunzătoare și dotarea cu un echipament adecvat (și repararea lui promptă). Apărătorul Public polonez, de exemplu, a primit o serie de plângeri referitoare la lipsa fondurilor destinate modernizării și reparării echipamentului vechi sau stricat, inclusiv a echipamentului de instrucție și a principalelor sisteme de siguranță.<sup>15</sup> S-a constatat că aceste

<sup>13</sup> Estonia, Cancelarul Justiției, *Kokkuvõte õiguskantsleri analüüsisist kaitseväe õnnetusjuhtumite uurimise ja kaitseväelaste sotsiaalsete tagatiste menetluses* [„Investigație privind soldații răniți”] (Tallinn: Chancellor of Justice, 2010).

<sup>14</sup> Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Annual Report 2009–2010*, 5.

<sup>15</sup> Polonia, Apărătorul Drepturilor Omului, *Summary of Report on the Activity of the Human Rights Defender in 2010* [Rezumat al Raportului de activitate al Apărătorului Drepturilor Omului în 2010] (Varșovia: Office of the Human Rights Defender, 2011).



reclamații aveau legătură cu lipsa de transparență în ceea ce privește distribuirea competențelor între diferitele departamente ale Ministerului Apărării, precum și cu reducerile de buget din cadrul departamentului în cauză. În mod asemănător, în Bosnia și Herțegovina, Comisarul Parlamentar Militar a primit mai multe plângeri cu privire la condițiile de lucru în cazarmele de la Žarko Zgonjanin. La încheierea investigației, Comisarul a făcut recomandări și, drept rezultat, în amplasamentele respective, au fost întreprinse lucrări de renovare importante.<sup>16</sup>

#### 7.4.4. Libertatea de asociere și de exprimare

În mod obișnuit, instituțiile de tip ombudsman pot primi reclamații referitoare atât la libertatea de exprimare, cât și la cea de asociere. În particular, li se poate cere să examineze plângeri referitoare la restricționări ale libertății de exprimare și de asociere, impuse membrilor forțelor armate. Astfel de reclamații pot viza restricții privind comentariile publice despre condițiile de lucru sau dezaprobarea publică a ordinelor și politicilor militare. Dacă, în cazul civililor, este posibil ca astfel de acțiuni să nu fie supuse unor reguli, în cazul membrilor activi ai forțelor armate, pot fi impuse restricții.<sup>17</sup> Cât despre asociere, restricțiile se referă, de obicei, la dreptul soldaților de a face grevă sau de a se asocia într-o anumită măsură. Cele mai multe state nu permit membrilor forțelor armate să intre în grevă sau să participe la demonstrații atunci când poartă uniformă sau se află, într-un fel sau altul, în calitate oficială. Alte țări merg mai departe și nu permit membrilor forțelor armate niciun drept de asociere.<sup>18</sup> Unele state merg chiar până acolo, încât nu permit membrilor forțelor armate să facă parte din partide politice.<sup>19</sup> E important ca instituțiile de tip ombudsman să acționeze, în cadrul mandatelor lor, pentru a asigura protecția drepturilor pentru membrii forțelor armate.

<sup>16</sup> *Report on the Work of the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina for 2011* [Raport privind activitatea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina în 2011], 10.

<sup>17</sup> Hans Born și Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* [Manual privind drepturile omului și libertățile fundamentale ale personalului din forțele armate] (Varșovia și Geneva: OSCE, ODIHR și DCAF, 2008), 56.

<sup>18</sup> A se vedea, de exemplu, Canada, Franța și Marea Britanie.

<sup>19</sup> Acesta e cazul, de pildă, al Finlandei și al României.

### Caseta 7G. Vizitatori la forțele armate estoniene

Cu ocazia unei inspecții la Batalionul pentru logistică al Forțelor de Apărare Estoniene, Cancelarul Justiției din Estonia a constatat că militarilor în termen li se permitea să primească vizitatori numai timp de o oră pe săptămână. Comandanții au explicat că o oră pe săptămână era perioada minimă și că ea ar putea fi extinsă. Totuși, Cancelarul a remarcat că această posibilitate nu era menționată nicăieri și că nu existau proceduri pentru solicitarea unei astfel de extinderi. Cancelarul a recomandat ca militarilor în termen să fie informați clar că au dreptul la o perioadă de vizitare mai lungă și a cerut elaborarea unei proceduri pentru solicitarea unei astfel de prelungiri.<sup>20</sup>

În plus, Cancelarul a constatat că locul în care militarii în termen primeau vizitatori era situat în aer liber sau într-un spațiu neîncălzit, care, dat fiind faptul că baza militară se afla într-o zonă cu temperaturi scăzute, era nepotrivit pentru primirea oaspeților, în special în lunile de iarnă. Cancelarul a recomandat ca militarii în termen să poată primi vizitatori în interior, într-o încăpere încălzită. Comandanții de batalion au explicat că lipsa de spațiu făcea imposibilă respectarea întru totul a acestei recomandări, dar, atunci când va fi necesar, se vor ridica în exterior mai multe corturi încălzite.

## 7.5. Respectarea legii penale și a dreptului internațional umanitar

Cea de-a cincea și ultima categorie de reclamații examinate de instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate se referă la monitorizarea respectării de către forțele armate a legii penale și a dreptului internațional umanitar (IHL).<sup>21</sup> Dintre instituțiile de tip ombudsman cu jurisdicție exclusivă asupra forțelor armate, atât Comisarul Parlamentar german pentru Forțele Armate, cât și Ombudsmanul Parlamentar norvegian pentru Forțele Armate au competența de a monitoriza respectarea normelor IHL. Totuși, este mai des întâlnită situația în care aceste competențe revin instituțiilor generale de tip ombudsman care au mandate exprese privind drepturile omului. De exemplu, în Timorul de Est, Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție are obligația de „a monitoriza și verifica regulamentele, dispozițiile administrative, politicile și practicile în vigoare sau orice proiect de lege, din punct de vedere al

<sup>20</sup> Estonia, Cancelarul Justiției, *2009 Overview of the Chancellor of Justice* [Raport general al Cancelarului Justiției în 2009] (Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010), 32.

<sup>21</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. Răspuns la întrebarea 8. Opt state au arătat că monitorizează respectarea legislației naționale privind drepturile omului și a IHL, și anume: Suedia, Germania, Polonia, Slovenia, Serbia, Finlanda, Norvegia și Estonia.

conformității cu dreptul internațional cutumiar și cu tratatele privind drepturile omului, care au fost ratificate.”<sup>22</sup> Ceea ce indică poate faptul că monitorizarea respectării IHL este parte a responsabilității mai extinse de supraveghere a administrației publice. Însă ea nu este îndeobște privită ca o sarcină a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate, mai ales deoarece, de regulă, se consideră că ține de responsabilitatea sistemelor de justiție militară.

Capacitatea unei instituții de tip ombudsman de a monitoriza respectarea IHL este deosebit de importantă în cazurile în care asemenea instituții au competența de a supraveghea operațiuni militare și desfășurări de forțe armate în străinătate. Aici, rolul instituțiilor de tip ombudsman este un element esențial într-un proces mai amplu, care asigură protejarea și promovarea drepturilor personalului din forțele armate desfășurate în străinătate, precum și (la un nivel mai extins) ale drepturilor civililor și forțelor inamice cu care intră în contact.

Pe lângă monitorizarea respectării IHL și a legislației privind drepturile omului, o altă sferă de activitate (uneori controversată), în care sunt angajate instituțiile de tip ombudsman, este investigarea infracțiunilor. Prin tradiție, instituțiile de tip ombudsman nu au mandat pentru supravegherea anchetelor penale, aceasta fiind responsabilitatea puterii judecătorești. Totuși, în mai multe state din America Latină, au fost create instituții de tip ombudsman pentru combaterea abuzurilor de putere ale guvernului, îndeosebi a abuzurilor de putere militară, săvârșite de regimuri autoritare; pentru a-și putea îndeplini mandatul și pentru a aborda eficient aceste provocări ieșite din comun li s-au acordat puteri excepțional de extinse (a se vedea subcapitolul 2.2.3). Deși nicio instituție de tip ombudsman nu poate pune sub acuzare și nu poate judeca pe cineva, instituțiile de tip ombudsman din mai multe state din America Latină au ajuns până acolo, încât indică atât victimele, cât și presupușii făptuitori, bazându-și rapoartele pe investigații cuprinzătoare ale faptelor cu caracter penal. Asemenea rapoarte au constituit adesea temeiul pentru urmărirea penală efectuată în justiție.

## 7.6. Bune practici

### *Administrarea defictară*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să acorde o deosebită atenție reclamațiilor referitoare la aspectele contractuale, fiindcă ele sunt in-

<sup>22</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție], Articolul 24d.

vocate adesea de veterani, de militari în termen și de noii recruți (adică de cei care este posibil să nu aibă acces la totalitatea procedurilor interne privind reclamațiile sau măsurile de remediere). Astfel de probleme contractuale includ, printre altele, drepturile bănești și beneficiile; recrutarea și trecerea în rezervă; precum și statutul și detașările la unități militare.

### *Drepturile omului*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să acorde o atenție deosebită abuzurilor de putere, hărțuirii și intimidării (săvârșite de superiori, egali sau subordonați), deoarece asemenea abuzuri sunt frecvent camuflate sau sunt dificil de dovedit sau confirmat.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să îi protejeze pe reclamanți împotriva represaliilor la care pot fi supuși fiindcă au semnalat problema.
- Date fiind riscurile pentru sănătatea fizică și mintală, asociate statutului de membru al forțelor armate, instituțiile de tip ombudsman trebuie să le acorde o atenție specială, asigurându-se că membrii activi și foștii membri ai forțelor armate au acces, la momentul potrivit, la asistență medicală adecvată.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să caute să se asigure că personalul forțelor armate are condiții de muncă adecvate. Ceea ce include și accesul la locuințe, hrană și un echipament care corespunde sarcinilor ce le-au fost încredințate.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să acționeze, în cadrul mandatului lor, pentru a proteja libertatea de exprimare și de asociere a membrilor forțelor armate.

### *Respectarea legislației*

- Acolo unde li s-a acordat competența necesară, instituțiile de tip ombudsman trebuie să monitorizeze respectarea de către forțele armate a normelor de drept internațional umanitar (IHL). Capacitatea unei instituții de tip ombudsman de a monitoriza respectarea IHL este deosebit de importantă în cazurile în care astfel de instituții dispun de competența de a supraveghea operațiunile militare și desfășurări de forțe armate în străinătate.



**PARTEA A III-A**  
**INVESTIGAȚII**



## Capitolul 8

# TIPURI DE INVESTIGAȚII

### 8.1. Introducere

Capitolul de față face o trecere în revistă a unui număr de tipuri principale de investigații desfășurate de instituțiile de tip ombudsman. În acest sens, sunt studiate investigațiile bazate pe reclamații, precum și investigațiile inițiate de instituțiile de tip ombudsman din proprie inițiativă. Capitolul examinează și investigațiile ce vizează probleme sistemice, care pot decurge din orice tip de investigație. În final, se referă și la sfera de cuprindere a investigațiilor. Acest capitol conține următoarele subcapitole:

- Investigații
- Investigații bazate pe reclamații
- Investigații din proprie inițiativă
- Probleme sistemice
- Sfera de cuprindere a investigațiilor
- Bune practici

### 8.2. Investigațiile desfășurate de instituțiile de tip ombudsman

Un factor care diferențiază investigațiile efectuate de majoritatea instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate de cele întreprinse de poliție sau de puterea judecătorească este acela că (în general) nu sunt de natură penală și, deci, nu urmăresc obținerea de probe pentru trimiterea în judecată (a se vedea subcapitolul 7.7). În plus, deși este posibil ca instituțiile de tip ombudsman să investigheze chestiuni care implică fapte cu caracter penal, concluziile investigațiilor pe care le efectuează au în general scopul de a face recomandări. Ele au ca obiectiv mai curând soluționarea independentă și imparțială a problemelor și prevenirea reapariției lor și nu pedepsirea unui făptuitor sau a unei fapte reprobabile.

În unele cazuri, este posibil ca o instituție de tip ombudsman să înceapă o investigație și să descopere că a fost săvârșită o infracțiune. În asemenea situații, de regulă, instituțiile de tip ombudsman vor transfera cazul unui procuror sau altui organism de aplicare a legii, având grijă să se asigure că identi-



tatea persoanelor implicate sau orice alte informații sensibile sunt protejate. Totuși, prin transferarea cazului unui procuror sau unui alt organism de aplicare a legii, o instituție de tip ombudsman nu este neapărat absolvită de responsabilitate față de toate aspectele cazului respectiv. Infracțiunea poate fi pur și simplu doar un aspect al investigației și nu trebuie neapărat să împiedice instituția de tip ombudsman să continue investigarea celorlalte aspecte care țin de jurisdicția ei.<sup>1</sup> După cum prevede Anexa B a Mandatului Ombudsmanului pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene:

Un incident care poate duce la o reclamație ce ține de mandatul Ombudsmanului ... poate avea mai multe aspecte. De exemplu, un incident poate fi la o primă vedere o presupusă infracțiune sau o încălcare a *Codului de disciplină al forțelor armate*. Acest fapt nu-l împiedică pe Ombudsman să reacționeze la o reclamație. ... [A]tât Ombudsmanul, cât și poliția militară pot desfășura investigații care țin de mandatele lor.

Distribuirea responsabilităților și faptul că investigațiile desfășurate de majoritatea instituțiilor de tip ombudsman nu sunt de natură penală reprezintă elemente importante ale independenței și imparțialității lor. Pentru a fi eficiente, aceste instituții trebuie să fie percepute ca protejând interesele tuturor părților.

Investigațiile efectuate de instituțiile de tip ombudsman au la bază, în general, două surse: reclamațiile și ceea ce se numește de obicei „inițiativa proprie” a instituției de tip ombudsman.

### 8.3. Investigații bazate pe reclamații

Dat fiind că în Capitolele 6 și 7 se discută pe larg despre reclamații, nu este nevoie ca subiectul să fie reexaminat în detaliu aici. Totuși, sunt câteva aspecte ce merită a fi menționate. În primul rând reclamațiile constituie sursa principală de informare, cu ajutorul căreia instituțiile de tip ombudsman află despre problemele ce trebuie investigate. Într-un număr mic de state (precum Belgia, Irlanda și Marea Britanie), instituțiile de tip ombudsman pot investiga numai chestiunile sesizate în reclamațiile individuale. În al doilea rând, așa cum s-a arătat în Capitolul 7, chestiunile care trebuie investigate sunt foarte diverse. Atunci când accesul la instituțiile de tip ombudsman este liber și se poate face cu ușurință, investigațiile care au la bază reclamații reprezintă o modalitate eficientă de a gestiona (ex post) majoritatea problemelor cu care este sesizată o instituție de tip ombudsman.

<sup>1</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 148.

### Caseta 8A. Drepturile parentale în Ministerul Apărării din Slovenia

În 2010, Ombudsmanul pentru Drepturile Omului din Slovenia a primit reclamații anonime referitoare la drepturile părinților și ale femeilor gravide la ore de muncă mai convenabile, după cum se stipulează în Articolul 190 al „Legii privind relațiile de muncă”. Mai precis, legea protejează atât mamele cât și tații față de cerința de a lucra peste program atunci când au în îngrijire copii mici.<sup>2</sup> Reclamația a fost depusă anonim, întrucât alți reclamânți, care își declaraseră anterior identitatea, fuseseră supuși unor represalii.

Ombudsmanul prezentase problema în raportul său anual din 2008, iar Ministerul Apărării declarase că va face modificările necesare. Însă, în 2010, ministerul și-a informat salariații că Articolul 190 al legii nu se aplica angajaților din domeniul apărării. Mai mult, Ministerul Apărării a insistat că prevederi specifice din alte legi erau aplicabile într-o mai mare măsură angajaților săi. Problema nu este încă soluționată.<sup>3</sup>

## 8.4. Investigații din proprie inițiativă

Investigațiile din oficiu (denumite și „din proprie inițiativă,” *motu proprio*, și investigații *ex ante*) sunt cel de-al doilea tip de investigație pe care o pot efectua instituțiile de tip ombudsman. Asemenea investigații sunt inițiate fără a fi nevoie să existe o anumită reclamație sau să se producă un anumit incident. Competențele de investigare de acest gen sunt foarte des întâlnite. Legea care reglementează activitatea Comisarului Parlamentar pentru Forțele Armate din Germania este un exemplu tipic, stipulând că acesta „va acționa din proprie inițiativă și potrivit liberului său arbitru atunci când ... sesizează circumstanțe care sugerează o încălcare a drepturilor fundamentale ale personalului din forțele armate sau a principiilor de *Innere Führung*.”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> A se vedea Slovenia, Ministerul Muncii, Familiei și Problemelor Sociale, *Employment Relationships Act* [„Lege privind relațiile de muncă”] (Ur. I. RS, No. 42/2002, Ur. I. RS, No. 103/2007), Articolul 190.

<sup>3</sup> Ombudsmanul pentru Drepturile Omului din Republica Slovenia, *Sixteenth Regular Annual Report for the Year 2010* [Cel de-al XVI-lea raport anual ordinar pentru anul 2010] (Ljubljana, iunie 2011), 91.

<sup>4</sup> Germania, *Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces* [„Lege privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”], Articolul 1.3–1.4. „*Innere Führung*” este dificil de tradus precis, însă, în linii mari, se referă la structura organizațională și conducerea forțelor armate germane. Printre legile similare se află: Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 13; Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolele 24, 32; Olanda, *Constitution of the Netherlands*

Inspecțiile efectuate din inițiativa instituției pot fi deosebit de utile în investigarea unor probleme sistemice sau chestiuni tematice, dar și a unor probleme precum intimidarea sau hărțuirea, situații în care victimele pot fi descurajate sau împiedicate să semnaleze respectivele cazuri. Totodată, acest tip de abordare proactivă poate contribui la creșterea vizibilității instituțiilor de tip ombudsman și la o mai bună informare cu privire la acestea în rândul personalului din forțele armate, deoarece presupune, de regulă, vizite și inspecții la bazele militare și în alte amplasamente. Astfel de vizite și investigații oferă membrilor forțelor armate oportunitatea de a discuta cu instituția de tip ombudsman despre orice problemă care îi preocupă, în afara cadrului unei reclamații oficiale (a se vedea și Caseta 9E referitoare la vizitele pe teren).

Investigațiile din proprie inițiativă sunt importante și pentru că demonstrează că instituțiile de tip ombudsman sunt capabile să investigheze toate problemele pe care le sesizează, indiferent dacă sursa are sau nu permisiunea de a înainta o reclamație oficială. Astfel de investigații pot fi declanșate, de pildă, de mass-media sau de alte relatări, de prieteni sau de familia unei persoane afectate sau la cererea parlamentarilor ori a altor agenții guvernamentale. De exemplu, investigația cu privire la vesta antiglonț necorespunzătoare, menționată în Caseta 12A a fost declanșată de o relatare din *New York Times*, urmată de o cerere de investigare din partea unei membre a Congresului.

Capacitatea de a efectua investigații privind probleme pe care instituția de tip ombudsman le consideră relevante pentru activitatea sa, fără a fi nevoie în prealabil de o reclamație sau de un alt factor declanșator, este esențială pentru menținerea independenței sale operaționale și pentru a se asigura că activitatea sa nu depinde într-o măsură mult prea mare de deciziile altora.

**Tabelul 8A. Competențele instituțiilor de tip ombudsman de a efectua investigații din proprie inițiativă**

| DA   | NU   |
|--|--|
| Austria, Canada, Estonia, Finlanda, Germania, Olanda, Norvegia, Polonia, România, Serbia, Slovenia, Suedia | Belgia, Irlanda, Marea Britanie <sup>5</sup> |

[„Constituția Olandei”], Articolul 78a; Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 4b; Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 3a; România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 22.1; și SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §8(c)2.

<sup>5</sup> Born et al., *A Comparative Perspective*, Anexă.

## 8.5. Probleme sistemice

Investigațiile din proprie inițiativă se referă frecvent la chestiuni sistemice sau tematice. În general, chestiunile sistemice abordate sunt de două tipuri diferite: probleme care sunt foarte răspândite (precum intimidarea sau echipamentul necorespunzător) sau legi ori reglementări care fie lipsesc, fie produc efecte negative, fie dau naștere la interpretări. În acest mod, problemele sistemice pot fi diferențiate de cele care sunt urmarea acțiunilor unui individ (de pildă, o persoană care abuzează de autoritate sau care aplică incorect reglementările). Un atribut principal al investigațiilor sistemice este acela că prezintă dovezi privind existența unui sistem mai extins de abuzuri și fapte reprobabile.

Dacă examinarea nevoilor manifestate de reclamanți individuali reprezintă o parte importantă a rolului instituțiilor de tip ombudsman, identificarea și soluționarea unor abuzuri sau fapte reprobabile care se produc la scară extinsă constituie, probabil, domeniul în care respectivele instituții au cel mai mare impact. Capacitatea lor de a studia anumite chestiuni dintr-o perspectivă mai largă le conferă un rol singular în identificarea problemelor de ordin general existente în rândul forțelor armate. De exemplu, un comandant poate fi conștient că o parte dintre subordonații săi sunt îngrijorați de calitatea vestei antiglonț care face parte din echipamentul militar însă, probabil că același comandant nu va fi în măsură să constate că mulți alți membri ai forțelor armate, aflați sub comanda altor ofițeri, au aceeași problemă și că aceasta indică o preocupare generală privind calitatea echipamentului standard din dotare. Capacitatea unei instituții de tip ombudsman de a identifica astfel de chestiuni intersectoriale și astfel de probleme larg răspândite la nivelul forțelor armate constituie unul din cele mai importante avantaje ale sale. Instituția trebuie să identifice cu atenție și să recomande soluții pentru rezolvarea acestor reclamații care vizează probleme la scara întregului sistem. De asemenea, în cazul investigațiilor sistemice generate de reclamații individuale, instituția de tip ombudsman trebuie să aibă în atenție asigurarea unor măsuri reparatorii pentru cei care au înaintat plângerile în etapa inițială.

Investigațiile referitoare la probleme sistemice sunt efectuate atât în urma reclamațiilor individuale, cât și din propria inițiativă a instituției. Investigațiile în baza reclamațiilor individuale pot genera investigarea unor probleme sistemice atunci când se primesc numeroase plângeri pe subiecte similare sau care survin într-un context demografic sau geografic similar (pentru mai multe informații, a se vedea Capitolele 6 și 7). Investigațiile din oficiu, declanșate adeseori în urma inspecțiilor și vizitelor pe teren, reprezintă o metodă deosebit de eficientă pentru identificarea problemelor sistemice. Ele pot fi utile în special:

- când persoana afectată nu știe că problema sa nu este singulară;
- când persoana respectivă nu are posibilitatea să facă o reclamație;
- în cazurile în care el/ea riscă să fie în pericol dacă înaintează o reclamație;
- în cazul chestiunilor care, deși importante, este posibil să nu fie semnalate de nicio persoană.<sup>6</sup>

Totodată, analiza datelor referitoare la reclamații poate fi o modalitate utilă de a identifica probleme sistemice care impun investigații ulterioare. De exemplu, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie culege informații defalcate pe sexe și efectuează o analiză pe criterii de gen a reclamațiilor pe care le primește. Ceea ce i-a permis să identifice diferențe semnificative între tipurile de plângeri primite de la bărbații și cele primite de la femeile din diferitele structuri ale forțelor armate. Această situație a permis și evidențierea, în special, a faptului că numărul femeilor din Marina Regală care fac reclamații este disproporționat în raport cu reprezentarea lor de ansamblu.<sup>7</sup> O asemenea analiză poate fi un instrument important în identificarea problemelor sistemice privind discriminarea sexuală, hărțuirea sexuală și tratamentul incorect bazat pe orientarea sexuală.

Cu referire directă la problemele sistemice care decurg din deficiențe ale legilor și reglementărilor, *Legea privind Apărătorul Cetățenilor* din Serbia stipulează că Ombudsmanul „va avea competența de a iniția demersuri pe lângă guvern sau Adunarea Națională pentru amendarea unor legi sau regulamente ori acte normative generale, dacă apreciază că încălcarea unor drepturi ale cetățenilor este consecința deficiențelor existente în astfel de reglementări.”<sup>8</sup>

## 8.6. Sfera de cuprindere a investigațiilor

Există o diversitate considerabilă de actori și probleme care pot intra în sfera de cuprindere a investigațiilor întreprinse de instituțiile de tip ombudsman. Acest fapt este parțial rezultatul diversității de structuri ale forțelor armate, de tradiții ale sectorului de securitate și, desigur, al diversității geografice, ceea ce înseamnă că nu toate statele dispun de întreaga gamă de ramuri ale forțelor armate. Majoritatea instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate sunt mandatate să supravegheze și să investigheze forțele terestre, aeriene, navale, precum și poliția militară; însă multe dintre ele nu au jurisdicție asupra pazei

<sup>6</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, p. 25.

<sup>7</sup> Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 18–19.

<sup>8</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens*, Articolul 18.

**Caseta 8B. Sănătatea mintală în Forțele Armate Canadiene**<sup>9</sup>

După primirea mai multor reclamații privind lipsa unor servicii corespunzătoare de sănătate mintală la Baza Forțelor Canadiene (CFB) de la Petawawa – o bază prin care au trecut mii de persoane din trupele desfășurate în Afganistan – Ombudsmanul a întreprins o investigație cu privire la serviciile de sănătate mintală de care beneficiau membrii Forțelor Canadiene și familiile lor. Ancheta a fost efectuată în conexiune cu o investigație sistemică mai amplă privind asigurarea, de către Departamentul Apărării Naționale și al Forțelor Canadiene, a îngrijirilor pentru membrii forțelor armate și familiile acestora, care se confruntau cu tulburări de stres post-traumatic și alte traume de stres operațional.

Ombudsmanul a întreprins o investigație cuprinzătoare pentru stabilirea faptelor, intervievând zeci de persoane din sectoarele în care existau probleme privind îngrijirile de sănătate mintală, inclusiv ofițeri și subofițeri, cadre medicale, asistenți sociali, stafful Centrului de Resurse pentru Familii din Petawawa, preoți militari și membri ai structurii militare de comandă. Interveniunile au depistat două probleme principale: 1) o lipsă generalizată a îngrijirilor de sănătate mintală la baza respectivă și în imediata ei apropiere; și 2) un deficit vizibil de personal militar de îngrijire, la toate nivelurile. A fost evident pentru Ombudsman că serviciile de îngrijire pentru membrii forțelor canadiene nu erau corespunzătoare și că, în realitate, calitatea îngrijirii se degrada, obligând membrii forțelor armate și familiile lor să parcurgă distanțe mari pentru a primi îngrijirile necesare. Această situație era determinată, în bună parte, de faptul că baza militară avea un deficit de staff și de resurse în comparație cu alte baze ale Forțelor Canadiene. Serviciile medicale existente nu erau coordonate și, prin urmare, nu cooperau între ele.

Ca urmare, Ombudsmanul a făcut mai multe recomandări. De exemplu, a recomandat ca, pe plan local, Forțele Canadiene să mărească numărul personalului care acordă îngrijiri, să aloce resurse sporite pentru identificarea și coordonarea resurselor locale și municipale de care era nevoie pentru asigurarea unor îngrijiri adecvate, și să amelioreze coordonarea și cooperarea la nivelul serviciilor medicale existente la CFB de la Petawawa. Ombudsmanul a făcut și mai multe recomandări generale, de ordin sistemic: Forțele Canadiene trebuie să creeze o organizație națională pentru coordonarea cu organisme relevante, pentru a asigura îngrijiri de sănătate adecvate și soluții intermediare pe perioada implementării unor planuri pe termen lung și trebuie să aloce mai multe resurse preoților militari, astfel încât aceștia să poată avea grijă de nevoile personalului și ale familiilor respective.

<sup>9</sup> A se vedea Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Assessing the State of Mental Health Services at CFB Petawawa* [Evaluarea stării serviciilor de sănătate mintală la Baza Forțelor Canadiene de la Petawawa], decembrie 2008.

de coastă sau a civililor care lucrează pentru forțele armate.<sup>10</sup> În pofida acestor excepții, există o tendință clară ca instituțiilor generale de tip ombudsman să li se dea mandatul de a supraveghea un spectru mai larg al forțelor armate; ceea ce este de așteptat, deoarece asemenea organisme au competența de a investiga probleme care apar la nivelul agențiilor guvernamentale, în ansamblul lor.

Există o linie subțire de demarcație între limitările care vizează gestionarea reclamațiilor și cele care se referă la investigații. În fapt, una și aceeași limitare poate fi încadrată cu ușurință în două categorii diferite: ca limitare în privința tipului de reclamații ce pot fi primite și ca limitare în privința sferei de cuprindere a problemelor ce pot face obiectul unei investigații. Drept rezultat, această secțiune abordează un subiect similar cu cel prezentat în Capitolul 6. Totuși, există unele diferențe substanțiale. Mai precis, unor instituții de tip ombudsman li se cere să investigheze toate chestiunile ce le sunt repartizate de ministru<sup>11</sup> sau de un parlamentar.<sup>12</sup> Totodată, legislația stabilește în mod frecvent:

- cine poate și cine nu poate fi cercetat de o instituție de tip ombudsman;
- cine are permisiunea de a limita sau de a restrânge în orice alt mod o investigație; și
- problemele procedurale și de fond care pot limita sfera de cuprindere a unei investigații.

Deoarece instituțiile de tip ombudsman sunt concepute a fi o completare sau o alternativă la procesele în justiție, aproape niciun stat nu le permite să examineze chestiuni aflate sub jurisdicția instanțelor (inclusiv procese din justiția militară și poliția militară).<sup>13</sup> Astfel de restricții cu privire la cine poate fi investigat se regăsesc deseori în mandatul instituției, însă rar se întâmplă să fie prezentate atât de explicit ca în Timorul de Est, unde o parte importantă a legii se referă la cine poate fi investigat de Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție. În Timorul de Est, competențele de investigare și de supraveghere ale Ombudsmanului sunt restricționate atât în privința funcțiilor judiciare ale

<sup>10</sup> Instituțiile de tip ombudsman din Canada, Olanda, Germania, Irlanda, Marea Britanie, Austria și Belgia nu au jurisdicție asupra pazei de coastă; iar în cazul Germaniei, Marii Britanii, Austriei și Irlandei, mandatul instituțiilor respective nu include probleme ce decurg din activitatea civililor care lucrează în forțele armate.

<sup>11</sup> De exemplu, a se vedea Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 4a.

<sup>12</sup> A se vedea, de exemplu, SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §8a.

<sup>13</sup> A se vedea, de exemplu, Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunile 14–15.

instanțelor, cât și în privința funcțiilor legislative ale Parlamentului Național.<sup>14</sup> Aici, Ombudsmanul nu are competența „de a investiga modul de exercitare a funcțiilor judiciare sau de a contesta o decizie pronunțată de o instanță sau de a investiga modul de exercitare a funcțiilor legislative, cu excepția monitorizării constituționalității; [...] de a investiga o chestiune care constituie deja subiectul unei acțiuni în instanță și asupra căreia nu s-a ajuns încă la o decizie.”<sup>15</sup> Totuși, situația inversă poate exista atunci când nicio parte nu este mulțumită cu decizia la care s-a ajuns și el sau ea poate decide să continue acțiunea în justiție. Însă, în multe state, procedurile referitoare la probe și alte elemente nu sunt reglementate.

Această separare a puterilor cu privire la chestiunile aflate în instanță este frecvent întâlnită. Însă, unui număr semnificativ de instituții li se permite (implicit sau explicit) să verifice legislația în cazuri în care, de exemplu, ea are un impact negativ asupra condiției personalului din forțele armate.<sup>16</sup>

Celălalt aspect al acestei limitări este legat de întrebarea cine are puterea de a bloca sau împiedica investigațiile planificate sau aflate în desfășurare ale unei instituții de tip ombudsman. Și aici există o dimensiune explicită și una implicită. În unele state (precum Belgia, Irlanda și Marea Britanie), restricțiile nu sunt enunțate în mod direct, însă există în virtutea faptului că orice investigație trebuie să fie declanșată de o reclamație individuală. Restricții mai explicite există, de pildă, în Irlanda, unde ministrul apărării poate cere în scris ca ombudsmanul să se abțină de la investigarea anumitor subiecte din rațiuni de securitate (deși trebuie menționat că orice astfel de cerere poate fi contestată la Înalta Curte).<sup>17</sup>

De asemenea, sfera de cuprindere a investigațiilor poate fi limitată atât pe motive de fond, cât și din motive procedurale. Un exemplu de restricție procedurală (întâlnit în Irlanda, România, Serbia și Slovenia) se referă la faptul că instituțiile de tip ombudsman nu pot investiga probleme mai vechi de un an. Restricțiile de fond diferă de la o instituție la alta, însă printre exemplele de restricții întâlnite în mod frecvent se află chestiuni care privesc politicile guvernului, reglementările și, așa cum s-a menționat mai înainte, acțiuni care pot

<sup>14</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 4.1.

<sup>15</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 29c–29e.

<sup>16</sup> A se vedea, de exemplu, Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 18; A se vedea și Departamentul Apărării al SUA, „Directive 5106.01” [„Directiva 5106.01”], Articolul 5.14.

<sup>17</sup> Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunea 5.2–5.4.



fi, au fost sau sunt examinate de instanțele judecătorești.<sup>18</sup> În ceea ce privește politicile guvernului, linia de demarcație este, desigur, întrucâtva confuză. Multe instituții de tip ombudsman, atunci când investighează probleme sistemice, vor interfera inevitabil cu chestiuni ce țin de politicile guvernului. Măsura în care sunt capabile să o facă variază de la o instituție la alta. Totodată, instituțiile de tip ombudsman pot decide să nu investigheze o reclamație dacă este neîntemeiată, făcută cu rea credință, jignitoare sau abuzivă; dacă faptele sunt în mod evident ne semnificative; dacă reclamantul nu este persoana afectată sau dacă nu are un interes personal suficient de puternic în cazul respectiv; sau dacă daunele au fost deja remediate.<sup>19</sup>

## 8.7. Bune practici

### *Investigații*

- Scopul investigațiilor trebuie să fie formularea unor recomandări; obiectivul instituțiilor trebuie să fie mai curând soluționarea problemelor în mod independent și imparțial și prevenirea reaparității lor, și nu pedepsirea unui făptuitor sau a unei fapte reprobabile.
- În unele cazuri, este posibil ca o instituție de tip ombudsman să înceapă o investigație și să descopere că a fost săvârșită o infracțiune. În asemenea situații, instituțiile de tip ombudsman vor transfera, de regulă, cazul unui procuror sau altui organism de aplicare a legii.
- Investigațiile desfășurate de cele mai multe instituții de tip ombudsman nu au caracter penal, ceea ce constituie un element important al independenței și imparțialității lor.

### *Investigații bazate pe reclamații*

- În cazul investigațiilor sistemice generate de reclamații individuale, instituția de tip ombudsman trebuie să aibă grijă, în egală măsură, ca cei care au înaintat inițial plângerile să beneficieze de măsuri reparatorii.

### *Investigații din proprie inițiativă*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să-și întrebuițeze competența de acțiune din oficiu pentru a dezvălui și investiga probleme și ches-

<sup>18</sup> Olanda, *General Administrative Law Act* („Lege generală a dreptului administrativ”), Articolul 9.22.

<sup>19</sup> A se vedea, de exemplu, Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 18; Olanda, *General Administrative Law Act* („Lege generală a dreptului administrativ”), Articolul 9.23; Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 37.3.

tiuni sistemice și tematice, în special atunci când probabilitatea ca astfel de chestiuni să fie semnalate pe calea normală a reclamațiilor este foarte redusă.

- Vizitele și inspecțiile pe teren pot fi folosite ca o oportunitate de a discuta despre problemele care preocupă personalul forțelor armate în afara cadrului pe care îl presupune o reclamație oficială.
- Instituțiile de tip ombudsman pot dispune de puterea de inițiativă pentru amendarea unor legi sau a altor reglementări sau acte normative generale, care se consideră că stau la baza unor încălcări ale drepturilor omului.

### *Probleme sistemice*

- Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să aibă ca obiectiv soluționarea independentă și imparțială a problemelor și prevenirea reapariției lor.
- Investigarea problemelor sistemice este o modalitate esențială prin care instituțiile de tip ombudsman pot identifica și soluționa cazuri de discriminare, abuz sau fapte reprobabile care se produc pe scară extinsă.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să profite de capacitatea lor de a studia problemele dintr-o perspectivă mai largă pentru a identifica probleme de ordin general, care există în rândurile forțelor armate și pentru a recomanda soluții care să determine remedierea situațiilor la nivelul întregului sistem.

### *Sfera de cuprindere a investigațiilor*

- Nicio persoană și niciun organism nu trebuie să aibă puterea de a limita sau de a împiedica investigațiile întreprinse de o instituție de tip ombudsman. Dacă astfel de puteri există, ele trebuie definite cu rigurozitate și strict prevăzute de lege.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să respecte procesele judiciare și să evite imixtiunea în activitatea puterii judecătorești, îndeosebi în privința cazurilor aflate în instanță.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să se asigure că toate aspectele de natură penală ale unei investigații sunt transferate organismului competent. Însă aceasta nu trebuie să absolve instituția de tip ombudsman de responsabilitatea care îi revine în privința altor aspecte ale cazului.



## Capitolul 9

# PROCESUL DE INVESTIGARE

## 9.1. Introducere

Capitolul de față trece în revistă procesul de investigare. Analizează pe rând fiecare din etapele cheie ale unei investigații, precum și modalitățile prin care instituțiile de tip ombudsman își asumă, de regulă, aceste sarcini. În continuare, sunt studiate diferitele modalități prin care instituțiile de tip ombudsman obțin informațiile relevante pentru o investigație. Capitolul conține următoarele subcapitole:

- Investigații
- Etape preliminare
  - Stabilirea faptelor
  - Respingeri și redirectionări
  - Planificarea
  - Soluționarea timpurie a conflictelor
- Investigarea
  - Interviurile
  - Inspecțiile și vizitele pe teren
- Încheierea unei investigații
- Bune practici

## 9.2. Investigații

După cum s-a explicat în capitolele anterioare, la nivel global, există o mare diversitate a tipurilor și modelelor de instituții de tip ombudsman pentru forțele armate. Însă, toate instituțiile de tip ombudsman dispun de competența de a investiga reclamații.<sup>1</sup> În fapt, fără puterea de a investiga reclamații și de a formula concluzii pe baza investigațiilor, rolul unei instituții de tip ombudsman este, în mare măsură, lipsit de sens. Cu toate acestea, merită să se menționeze de la bun început că, deși efectuează investigații, instituțiile de tip ombudsman

---

<sup>1</sup> Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie este o excepție notabilă.

se deosebesc de organismele de urmărire penală. Scopul investigațiilor este mai curând să facă recomandări și nu să construiască un caz penal.

În cadrul diferitelor modele, este posibilă identificarea unui număr de elemente esențiale care alcătuiesc un proces de investigare. Deși nu toate instituțiile de tip ombudsman efectuează investigații în același mod, totuși, aceste elemente constituie esența procesului. Ele includ: stabilirea faptelor și determinarea măsurii în care reclamația este justificată; soluționarea conflictului prin mijloace alternative; interviuri și alte metode de investigare, precum inspecțiile și vizitele pe teren; și stabilirea concluziilor. Concluziile oricărei investigații duc la recomandări (studiate în Partea a III-a) și la alte etape necesare, astfel încât problema respectivă să fie gestionată corespunzător și să se elimine posibilitatea reapariției ei.

### 9.3. Etape preliminare

#### 9.3.1. Stabilirea faptelor

Atunci când se primește o reclamație, primul pas este acela de a analiza dacă plângerea este de competența instituției. După ce se determină acest lucru, urmează stabilirea faptelor – prima etapă a procesului de investigare. Ceea ce presupune o evaluare preliminară a reclamației pentru a se decide dacă trebuie să se continue sau nu cu o investigație și, dacă răspunsul este negativ, pentru a se determina ce alte măsuri ar putea fi necesare.

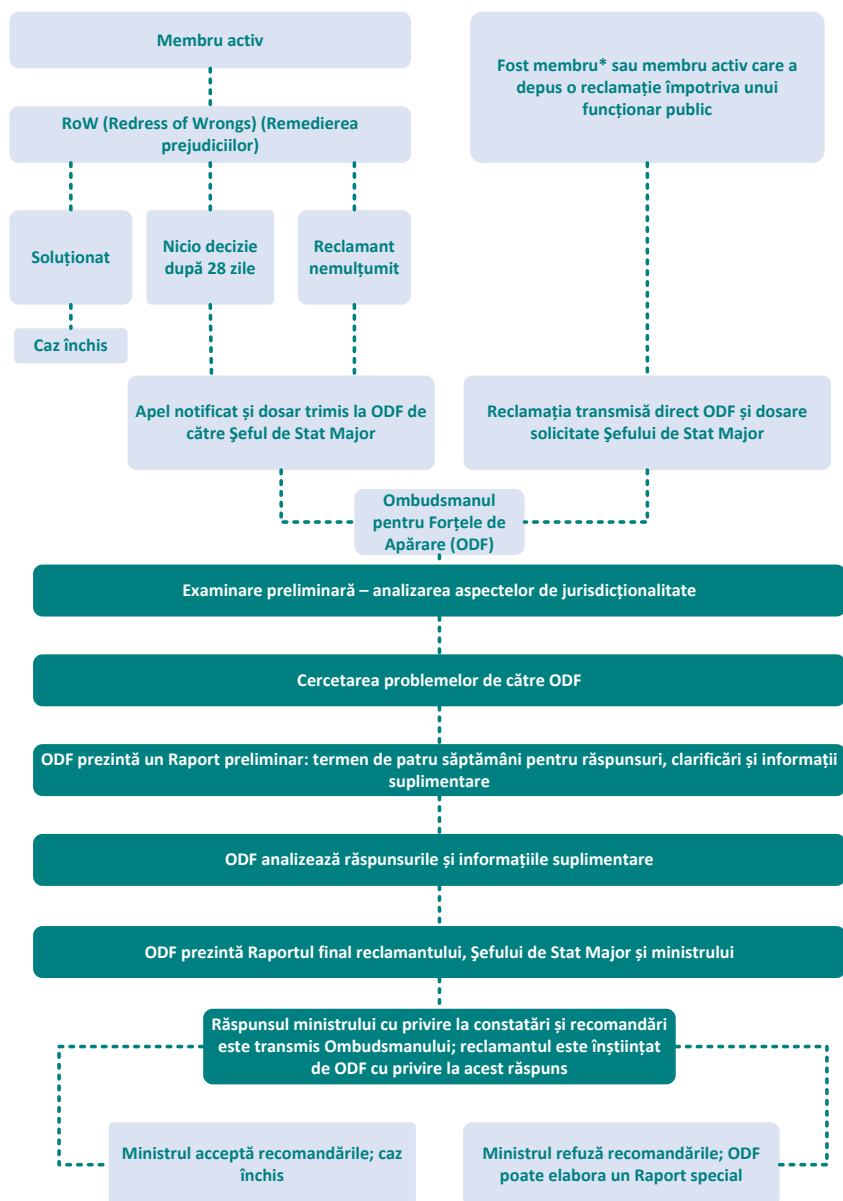
Stabilirea faptelor înseamnă, de obicei, o investigație neoficială. Ea poate presupune convocarea sau transmiterea de comunicări scrise celor implicați, solicitându-li-se informații generale despre caz. Totodată, poate presupune examinarea documentelor deja disponibile și realizarea unor interviuri informale cu persoanele relevante.<sup>2</sup> Prin aceste activități, procesul de stabilire a faptelor urmărește să discearnă mai multe aspecte: mai întâi, dacă reclamația merită să i se acorde atenție și dacă poate sta la baza unei investigații corespunzătoare, complete; în al doilea rând, dacă reclamația este de competența instituției de tip ombudsman; și, în al treilea rând, dacă instituția are atât capacitatea, cât și resursele necesare pentru investigarea și soluționarea ei. Orice decizie prin care se stabilește dacă o reclamație este justificată și merită să fie complet investigată trebuie să se bazeze pe criterii clare, cu caracter public.<sup>3</sup> Unele instituții de tip ombudsman prevăd și o perioadă de timp pentru finalizarea acestei etape a procesului de investigare.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 43.

<sup>3</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 51.

<sup>4</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 37.2.

Tabelul 9.A Procesul de gestionare a reclamațiilor de către Ombudsmanul irlandez <sup>5</sup>



\* Un fost membru poate depune reclamații privind pretinse acțiuni care au avut loc în perioada în care era în activitate. Persoana responsabilă pentru acțiunea care face obiectul reclamației și reclamantul trebuie să fi fost membri activi la momentul respectiv.

<sup>5</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010*, 19.

După stabilirea faptelor, cele mai multe instituții aleg una din următoarele opțiuni pe care le au la dispoziție: să respingă reclamația; să o transmită unui organism care este mai competent să o gestioneze; să planifice o investigație completă; sau să încerce rezolvarea conflictului prin mijloace alternative (precum medierea sau concilierea).

### 9.3.2. Respingeri și redirectionări

Atunci când decid respingerea unei reclamații, instituțiile de tip ombudsman trebuie să adopte măsuri subsecvente corespunzătoare.<sup>6</sup> Este important în special ca toate părțile interesate (îndeosebi reclamantul) să fie notificate cu promptitudine și complet despre motivele respingerii și, dacă este cazul, să li se ofere sprijin și consiliere în privința oricărui mijloc alternativ de apel pe care îl pot avea la dispoziție.<sup>7</sup> Motivele pentru respingerea sau redirectionarea unei reclamații pot include constatarea faptului că aceasta este în mod evident nefondată sau intră sub jurisdicția unui organism care este mai competent să o gestioneze sau nu ține de mandatul instituției de tip ombudsman. O asemenea constatare poate impune instituției de tip ombudsman să redirectioneze reclamațiile în cauză altei autorități, mai competente (de pildă poliția, dacă a fost săvârșită o infracțiune).<sup>8</sup>

### 9.3.3. Planificarea

La încheierea etapei de stabilire a faptelor, instituția de tip ombudsman poate începe o etapă de planificare, ce cuprinde două aspecte principale.

Mai întâi, majoritatea instituțiilor de tip ombudsman încep prin a elabora un plan cuprinzător pentru a asigura o investigație minuțioasă și completă.<sup>9</sup> Procesele interne standardizate au un rol important în stabilirea persoanelor care sunt autorizate să aprobe începerea unei investigații, precum și a membrilor din cadrul personalului care sunt desemnați pentru anumite cazuri și sarcini. Pentru unii membri ai personalului poate fi util să-și dezvolte expertiza despre instituție sau în domenii specifice, îndeosebi în cadrul instituțiilor generale de tip ombudsman, unde este posibil să nu existe cunoștințe extinse des-

<sup>6</sup> De exemplu, a se vedea Olanda, *General Administrative Law Act* [„Lege generală a dreptului administrativ”], Articolul 9.25.

<sup>7</sup> Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, “Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman” [„Serviciul pentru clienți în Oficiul Ombudsmanului Parlamentar”], în *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), 185–188.

<sup>8</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunile 21, 23.

<sup>9</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 61.

pre forțele armate sau despre problemele care îi pot afecta, cu cea mai mare probabilitate, pe membrii acestora.

Deși, pe măsură ce avansează, investigația va fi, fără îndoială, modificată și extinsă, un plan inițial de investigare are, de regulă, scopul de a identifica toate zonele din care lipsesc informațiile și problemele care trebuie rezolvate. Se va începe inevitabil cu informațiile culese în etapa de stabilire a faptelor și vor fi abordate aspecte precum: legile sau procedurile care e posibil să fi fost încălcate, o primă descriere a evenimentelor în cauză, precum și numele și identitățile posibilelor victime și ale posibililor făptași.

Inventarierea clară a informațiilor, evenimentelor și persoanelor relevante pentru cazul în speță permite apoi investigatorilor să întocmească o listă a persoanelor care pot cunoaște anumite lucruri despre acel caz, precum și o listă cu înregistrările și dosarele de interes. Următoarea etapă a investigației o reprezintă obținerea acestor dosare și organizarea unor interviuri cu persoanele respective.<sup>10</sup> Pe lângă lista persoanelor ce ar putea fi intervievate, planul de investigare poate include în această etapă o listă preliminară cu întrebări de adresat și cu posibile strategii de interviuare.

Un al doilea element cheie al planului de investigare este managementul informațiilor. Pentru majoritatea instituțiilor de tip ombudsman, această secțiune a planului cuprinde, de regulă, o listă a persoanelor care trebuie să fie permanent informate despre stadiul investigației, cu precizări privind ceea ce li se poate comunica și cu un grafic al comunicărilor respective. Lista include persoanele supuse investigației sau care, într-un fel sau altul, au legătură cu aceasta, dar se referă și la distribuirea internă a informațiilor și schimbul de bune practici chiar în cadrul instituției de tip ombudsman.

Un plan de management al informațiilor poate include și strategii de înregistrare a tuturor informațiilor relevante pentru caz, inclusiv: acțiunile întreprinse de investigator, comunicările cu toate părțile implicate și orice documente sau alte probe obținute.<sup>11</sup> Aceste înregistrări trebuie standardizate pentru ca informațiile să fie ușor accesibile staffului cu atribuții în materie din instituție. Planificarea mai poate conține proceduri și procese pentru păstrarea securității și confidențialității documentelor de interes, precum și pentru arhivarea și/sau distrugerea lor, odată ce cazul este închis.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 62.

<sup>11</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 93.

<sup>12</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 94.



### 9.3.4. Soluționarea timpurie a conflictelor

După încheierea etapei de stabilire a faptelor, una din cele patru opțiuni la dispoziția unei instituții de tip ombudsman (care este mandatată să procedeze în acest mod) este să evite o investigație oficială și să caute, în schimb, soluții alternative de rezolvare a conflictului (precum medierea sau concilierea). Această ultimă posibilitate este adesea cea mai rapidă și eficientă cale de a soluționa o plângere, dar metodele de soluționare timpurie trebuie aplicate cu grijă. De exemplu, medierea sau concilierea pot să nu fie potrivite sau eficiente în rezolvarea reclamațiilor dacă riscul de a suferi prejudicii sau traume este mare, atunci când amenințările sau represaliile sunt foarte probabile sau dacă dezechilibrul de putere dintre părți poate face imposibilă o rezolvare echitabilă.<sup>13</sup> Această ultimă situație poate fi întâlnită frecvent în cazul forțelor armate, dată fiind puternica lor ierarhizare.

Medierea este o rezolvare neoficială și voluntară a conflictului. Scopul ei este să identifice problemele, să clarifice detaliile și percepțiile asupra situației, să caute soluții și, în final, să negocieze o rezolvare satisfăcătoare pentru toate părțile.<sup>14</sup> În procesul de mediere, rolul instituției de tip ombudsman nu este acela de a reprezenta o parte sau alta. Mai degrabă, instituția trebuie să acționeze ca un mediator imparțial și independent. Încrederea ambelor părți este esențială pentru succesul oricărui proces de mediere.

Medierea poate fi deosebit de utilă atunci când ambele părți doresc să se așeze la masă și să discute despre modul în care se poate rezolva problema. Datorită caracterului său neoficial și a faptului că ambele părți sunt puse în situația de a discuta față în față, medierea le permite să facă schimb de informații și să ajungă la o soluție reciproc acceptabilă. În acest proces, se pune accentul pe dezvoltarea, de către fiecare parte, a propriei soluții, sub supravegherea instituției de tip ombudsman. Medierea poate fi foarte utilă și în cazurile în care reclamantul și persoana reclamată vor trebui să colaboreze în continuare. Ea poate contribui la reducerea tensiunilor și mărește probabilitatea ca respectivii să poată avea în continuare relații de muncă. Totodată, medierea este în general mai rapidă și mai puțin costisitoare decât o investigație oficială sau un litigiu; în consecință, poate fi cea mai bună formă de utilizare a

<sup>13</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 49.

<sup>14</sup> Departamentul pentru Relații Industriale din Alabama, "Overview of Mediation" [„Prezentare generală a medierii”] (disponibil la [http://www.dir.alabama.gov/docs/law/wc\\_mediation\\_overview.pdf](http://www.dir.alabama.gov/docs/law/wc_mediation_overview.pdf)).

timpului atât pentru instituțiile de tip ombudsman, cât și pentru părțile implicate.<sup>15</sup>

Un proces reușit de mediere poate cuprinde următoarele elemente:

- Procesul de mediere este voluntar. Instituția de tip ombudsman nu trebuie să dețină puterea de a obliga părțile să participe la mediere sau să accepte o înțelegere.
- Rolul instituției de tip ombudsman este de mediator imparțial și independent și nu de reprezentant al uneia sau alteia dintre părți.
- Procesul de mediere și orice document elaborat în cadrul acestuia trebuie să aibă caracter privat și confidențial. Asemenea documente nu trebuie folosite ulterior în niciun proces judiciar sau în alte proceduri.
- Odată ce s-a ajuns la o înțelegere, instituția de tip ombudsman trebuie să o oficializeze în scris.
- Orice mediere se poate încheia astfel: 1) părțile ajung la un acord; 2) instituția de tip ombudsman decide că o continuare a eforturilor de mediere nu va da rezultate; sau 3) oricare dintre părți decide să nu mai continue procesul.

### **Caseta 9A. Medierea de către Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda**

În Raportul său anual din 2010, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda a remarcat importante beneficii ale soluționării timpurii a conflictelor. Mai exact, Ombudsmanul a menționat că un astfel de mecanism poate fi deosebit de util:

În cazuri în care discuțiile și un schimb de informații pot contribui la înțelegerea, de către ambele părți, a modului în care au fost percepute acțiunile sau cuvintele și a faptului că acestea, dacă nu sunt analizate, pot înrăutăți situația și pot provoca daune serioase persoanelor implicate și relațiilor de muncă nu numai ale celor direct implicați, ci și ale întregului grup de colegi situați pe același nivel ierarhic, precum și climatului la locul de muncă.

Un instrument întrebuițat de Ombudsman pentru soluționarea timpurie a unui conflict este redactarea unui „Raport preliminar” care expune câteva prime constatări și evaluări și care este transmis părților implicate, pentru ca acestea să convină o poziție comună și un set de recomandări.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ombudsmanul și Serviciile de Mediere ale Națiunilor Unite, “Mediation Principles and Guidelines” [„Principii și linii directoare pentru mediere”], 7 iulie 2010 (disponibil la <https://www.un.org/en/ombudsman/meddivision.shtml>).

<sup>16</sup> ODF, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 7, 31.

Medierea constituie o parte o componentă majoră a activității instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate în numeroase state. De pildă, Olanda, Irlanda și Belgia au evidențiat toate rolul crucial al medierii în activitatea lor.<sup>17</sup> Atunci când nu se poate ajunge la încheierea cu succes a unui caz prin mediere, instituția de tip ombudsman poate decide începerea unei investigații oficiale. Trebuie subliniat că decizia de a participa la mediere nu trebuie să prejudicieze sau să influențeze în vreun alt fel un proces ulterior de investigare.

## 9.4. Investigarea

Scopul investigării trebuie să fie culegerea tuturor informațiilor necesare pentru a răspunde întrebărilor de fond generate de cazul respectiv și pentru a ajunge la o decizie documentată cu privire la temeinicia lui. Procesul de culegere a informațiilor poate presupune o cercetare a contextului și obținerea documentelor relevante. Cele mai importante două tehnici (și, totodată, cele mai mari consumatoare de timp) sunt interviurile și vizitele și inspecțiile pe teren.

### 9.4.1. Interviurile

În etapa de planificare, instituția de tip ombudsman poate pregăti deja o listă cu persoanele care vor fi intervievate. Lista îi poate include pe cei direct implicați, precum reclamantul și subiecții reclamației. Mai poate include persoane implicate indirect, precum martorii sau, în cazul accidentării sau al altor traumatisme, medicii și personalul medical care au acordat îngrijiri uneia sau mai multor persoane implicate. Lista poate cuprinde și experți externi, neimplicați în respectivul caz, dar care au experiența unor cazuri sau evenimente similare. Interviurile pot fi făcute la telefon, în persoană, sau în scris. În situațiile care implică intimidare sau hărțuire, de exemplu, trebuie să existe o grijă deosebită pentru ca tehnicile și procedurile de interviu să respecte cerințele specifice ale cazului.

Datorită mai multor factori, persoanele pot manifesta reticență în a fi intervieuți de către o instituție de tip ombudsman. Din acest motiv, unele state acordă instituțiilor de tip ombudsman puterea de a trimite citații care să oblige la depunerea de mărturie (a se vedea Capitolul 10 pentru mai multe detalii privind aceste puteri).<sup>18</sup> Atunci când nu dispun de asemenea puteri, instituțiile de tip ombudsman pot apela la alte metode pentru a obliga o per-

<sup>17</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 7; Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 6.

<sup>18</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 91.

soană să se prezinte în fața lor. Dacă o persoană nu dorește să coopereze, instituția de tip ombudsman poate înștiința un superior al acesteia sau poate să consemneze într-un raport (sau să amenințe că va consemna) lipsa de cooperare.<sup>19</sup>

### Caseta 9B. Procesul de investigare realizat de ODF din Irlanda

Atunci când cazul este prezentat Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare (ODF), acesta trebuie să analizeze dacă reclamația este de competența sa și dacă este oportun să se intervină în cazul respectiv.<sup>20</sup>

- a. Se realizează o investigare detaliată pentru a stabili toate faptele și argumentele ambelor părți.
- b. Se redactează un Raport preliminar, în care sunt detaliate constatările preliminare, ceea ce permite ambelor părți să verifice detaliile, să facă orice clarificări și să aducă probe suplimentare.
- b. După primirea informațiilor suplimentare, ODF prezintă un Raport final care include recomandări. Raportul e trimis ministrului apărării, șefului de Stat Major, reclamantului și oricăror alte persoane relevante.<sup>21</sup>

*A se vedea Caseta 6D și Tabelul 9A referitoare la procesul pentru reclamații în cazul ODF din Irlanda.*

Un motiv pentru care indivizii pot fi reticenți în a fi intervievați de către o instituție de tip ombudsman este teama de răzbunare. În acest sens, este important ca instituțiile de tip ombudsman să poată asigura persoana în cauză că, dacă are loc o răzbunare, vor fi capabile să ia măsuri împotriva vinovatului.

Tabelul 9B. Exemple de instituții abilitate să trimită citații<sup>22</sup>

| <i>Putere</i>                  | <i>Instituții</i>   |
|--------------------------------|---|
| <b>Citare de persoane</b>      | Austria, Estonia, Germania, Olanda, Norvegia, Serbia, Slovenia  |
| <b>Solicitare de documente</b> | Austria, Estonia, Germania, Irlanda, <sup>23</sup> Olanda, Norvegia, Polonia, România, Serbia, Slovenia, Suedia <sup>24</sup> |

<sup>19</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 73.

<sup>20</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 14.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> În acest tabel, ne referim la Inspectorul General din Olanda.

Realizarea unui interviu ca parte a unei investigații implică întrucâtva o planificare. Persoana care interviează poate dori să stabilească în prealabil întrebările relevante și, de asemenea, să facă pregătiri pentru înregistrarea în scris sau audio.<sup>25</sup> Interviurile pot fi structurate în diferite moduri, inclusiv sub o formă conversațională (care îi poate ajuta pe cei interviețați să se simtă mai confortabil) sau pe baza unei liste mai formale de întrebări.<sup>26</sup> Oricare ar fi metoda aleasă, cei care interviează trebuie să identifice și să dezvolte tehnicile pe care le consideră cele mai eficiente; ulterior, trebuie să împărtășească aceste bune practici colegilor pentru a asigura un control al calității și standardizarea practicilor de interviu la nivelul întregii instituții.

### **Caseta 9C. Procesul de investigare efectuat de IG din Departamentul Apărării al SUA**<sup>27</sup>

După primirea unei reclamații, Inspectorul General întreprinde mai întâi o cercetare preliminară pentru stabilirea faptelor, cu scopul de a determina credibilitatea plângerii. Dacă reclamația pare întemeiată, IG prezintă proba autorității în subordinea căreia se află reclamantul și trebuie să primească permisiunea comandantului pentru a începe o investigație.

În baza aprobării, IG interviează persoanele implicate și orice altă persoană care poate deține informații relevante. IG face o diferențiere între subiecți (cei interviețați în legătură cu probleme administrative) și suspecti (cei chestionați cu privire la infracțiuni).

Decizia se ia pe baza „preponderenței probei credibile”, spre deosebire de standardul mult mai înalt din dreptul penal, care este dincolo de orice îndoială rezonabilă.” Ceea ce înseamnă că deciziile Inspectorului General pot să fie întemeiate doar pe cele mai multe probe disponibile.

*A se vedea și Caseta 6C referitoare la Procesul parcurs de reclamații la nivelul IG din Departamentul Apărării al SUA.*

<sup>23</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. În răspunsul său la întrebarea 13, Irlanda a menționat că această putere este supusă unor excepții rezonabile atunci când se pune problema securității naționale.

<sup>24</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspunsuri la întrebarea 13.

<sup>25</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 77.

<sup>26</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 70

<sup>27</sup> Pe baza interviului cu un Inspector General militar din SUA.

În fine, este important de menționat că toate drepturile legale privind auto-incriminarea, reprezentarea și altele pot fi aplicabile și în contextul interviurilor realizate de o instituție de tip ombudsman (deși, dat fiind că acestea nu sunt proceduri judiciare *per se*, aplicarea unor astfel de norme poate să nu aibă aceeași importanță). Totuși, ca o condiție minimă, celor intervievați trebuie să li se acorde dreptul de a răspunde la orice alegații, dreptul de a fi reprezentați de un avocat și dreptul de a nu răspunde sau de a nu se auto-incrimina.<sup>28</sup>

#### 9.4.2. Inspecțiile și vizite pe teren

Capacitatea instituțiilor de tip ombudsman de a face inspecții și vizite pe teren din proprie inițiativă constituie o parte importantă a procesului de investigare. Inspectarea locului unde s-a produs un eveniment poate contribui în mare măsură la clarificarea celor semnalate.

Inspecțiile pot fi un instrument eficient de supraveghere în cazul amplasamentelor deosebit de vulnerabile, precum bazele militare îndepărtate sau atunci când trupele sunt staționate în străinătate, locuri în care e posibil să nu dispună de același nivel de acces pentru înaintarea unei reclamații. Prin efectuarea vizitelor pe teren alături de echipe cu o componență adecvată, o instituție de tip ombudsman poate încuraja și membri ai forțelor armate care fac parte din minorități sexuale sau etnice să semnaleze problemele cu care se confruntă.

Accesul nerestricționat este un principiu important pentru inspecțiile și vizitele pe teren. De pildă, în El Salvador, Procurorul are libertatea de a examina orice documente publice și de a face inspecții în incinte ce aparțin organismelor de stat, inclusiv închisorile, fără o înștiințare prealabilă.<sup>29</sup> În mod similar, în Bosnia și Herțegovina, Comisarul Parlamentar Militar poate „vizita unități și comandamente ale Forțelor Armate din Bosnia și Herțegovina și unități ale Ministerului Apărării din Bosnia și Herțegovina oricând și fără o înștiințare prealabilă”. În ambele cazuri, instituției i se permite să facă vizite neanunțate. Deși nu tuturor instituțiilor le-au fost acordate asemenea puteri de a face inspecții fără o înștiințare prealabilă, competențele de acest gen sunt deosebit de benefice pentru o instituție de tip ombudsman, deoarece oferă siguranța că forțele armate nu pot să mascheze evenimentele.

Chiar atunci când sunt efectuate în contextul unei anumite investigații, inspecțiile pot avea o serie de avantaje colaterale. Primul dintre ele este rolul lor de a acționa la fața locului. Inspecțiile pot permite unei instituții de tip ombudsman să urmărească activ reclamații din partea persoanelor staționate în

<sup>28</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 87.

<sup>29</sup> Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” 38.

zone vulnerabile și să fie proactivă în identificarea problemelor sistemice imposibil de depistat pe altă cale. În al doilea rând, astfel de inspecții consolidează profilul instituției de tip ombudsman în rândul trupelor care se poate să nu fi cunoscut rolul și funcțiile acesteia. În al treilea rând, prin inspectarea amplasamentelor și bazelor militare, instituțiile de tip ombudsman pot identifica mai ușor eventuale probleme sistemice, în special atunci când au legătură cu un caz în curs de investigare. De exemplu, în Canada, Ombudsmanul a efectuat vizite pe teren la cinci baze militare, unde a avut întâlniri publice informale cu personalul și familiile respective. În timpul acestor vizite, Ombudsmanul a primit 139 de reclamații.<sup>30, 31</sup> Dacă vizitele nu ar fi avut loc, mulți dintre membrii Forțelor Canadiene nu ar fi avut șansa de a-și face cunoscute plângerile.

#### Caseta 9D. Inspecțiile în Estonia

În ultimii ani, Cancelarul Justiției din Estonia a acordat o deosebită importanță investigării modului în care sunt tratați militarii în termen, pentru că are mandatul de a inspecta o dată la trei ani fiecare din cele nouă amplasamente în care sunt staționați. În 2009, Cancelarul a inspectat patru asemenea locuri și a identificat mai multe aspecte îngrijorătoare. Unul dintre ele implica un „sistem de minusuri,” întrebuițat ca un fel de pedeapsă. Militarii în termen primeau un „minus” pentru orice încălcare a regulamentului. Cancelarul a vrut să se asigure că sistemul funcționează în limitele reglementărilor existente. El a recomandat să li se aducă la cunoștință militarilor motivele pentru care au primit un „minus” și să fie respectată „Legea privind procedura administrativă” atunci când aceștia sunt sancționați.<sup>32</sup>

## 9.5. Încheierea investigației

Atunci când investigatorul obține probe suficiente pentru a formula o concluzie, instituția de tip ombudsman poate decide încheierea investigației. Legile sau reglementările pot stipula explicit cine poate formula astfel de concluzii și dacă șeful oficiului poate să-și delege autoritatea subordonaților săi. Adeseori,

<sup>30</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 4f. Pentru o discuție privind soluționarea conflictelor, a se vedea și secțiunea 12.3 cu privire la implementare și aplicare.

<sup>31</sup> Ombudsmanul pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene, *Annual Report 2010–2011* [Raport anual 2010–2011], Ottawa, 2011, 21–22.

<sup>32</sup> Cancelarul Justiției din Estonia, *2009 Overview of the Chancellor of Justice* [Raportul general al Cancelarului Justiției – 2009] (Tallinn: Office of the Chancellor of Justice, 2010), 30.

procesul implică elaborarea de către investigator a unui proiect de raport, care este verificat de șeful oficiului sau de superiorii investigatorului. După care, raportul final este transmis autorităților competente.<sup>33</sup>

#### **Caseta 9E. Vizitele pe teren ale IG din Departamentul Apărării al SUA**

Un Inspector General din SUA, intervievat pentru acest manual, a remarcat importanța alegerii, în timpul unei vizite și inspecții pe teren, a unei zone cu trafic intens, așa cum este cea de lângă oficiul poștal al bazei sau din apropierea cantinei. În acest mod, după cum a observat, membrii personalului din forțele armate erau mai dispuși să-l abordeze pe el sau pe cei din stafful lui fără să atragă atenția. Astfel, reclamantului îi este asigurată confidențialitatea și se creează o ambianță mai propice pentru a face reclamații.<sup>34</sup>

Instituțiile de tip ombudsman trebuie să dispună de reglementări clare, referitoare la modul de identificare a vinovatului și la măsurile de remediere în urma reclamației. Este important ca fiecare caz să fie gestionat prin aceeași metodă pentru a se asigura egalitatea și imparțialitatea.<sup>35</sup> Diferitele standarde includ: dincolo de orice îndoială rezonabilă (întâlnit frecvent în anchetele penale); probe clare și convingătoare (când există suficiente probe pentru a convinge pe cineva); culpa preponderentă (când cele mai multe probe sunt în favoarea unei anumite constatări); balanța probabilităților (când mai multe probe înclină în favoarea unei anumite constatări). De exemplu, în sistemul IG din SUA, se utilizează standardul culpei preponderente.

După stabilirea concluziilor, instituția de tip ombudsman trebuie să notifice tuturor părților interesate decizia luată și recomandările pe care le-a făcut (a se vedea Capitolul 12 pentru mai multe informații legate de recomandări). Unele instituții de tip ombudsman dispun de instrucțiuni și termene precise, care reglementează când și cum trebuie să notifice diferitele părți implicate. De pildă, în Franța, IG trebuie să îi notifice reclamantului concluziile sale în maximum o lună de la stabilirea lor. Apoi, reclamantul are posibilitatea să reacționeze la decizia IG, în termen de 10 zile.<sup>36</sup> Pentru detalii privind etapele următoare, a se vedea Partea a IV-a.

<sup>33</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 111.

<sup>34</sup> Interviu cu un Inspector General din Departamentul Apărării al SUA.

<sup>35</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 108.

<sup>36</sup> Franța, „Ministerial decree dated 23 August 2010, stating the rules applicable to the operation of the Commission of appeal for the forces, and to the review of the preliminary administrative appeals” [„Decret ministerial din 23 august 2010 care



## 9.6. Bune practici

### *Stabilirea faptelor*

- Instituțiile trebuie să facă o evaluare preliminară a reclamației pentru a stabili dacă investigația trebuie continuată sau nu.
- Orice hotărâre prin care se stabilește dacă o reclamație este justificată și merită o investigație completă trebuie să se bazeze pe criterii clare și cu caracter public.

### *Respingeri și redirecționări*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să notifice tuturor părților relevante respingerea unei reclamații, inclusiv motivele care au determinat respingerea.
- La respingerea unei reclamații, instituțiile de tip ombudsman trebuie să ofere sprijin și consiliere cu privire la orice mijloc alternativ de apel.

### *Planificarea*

- Pentru a se asigura o investigație minuțioasă și completă, trebuie să se pregătească un plan cuprinzător, care să includă și procese interne standard de începere a unei investigații și de repartizare a sarcinilor.
- Trebuie să se pregătească un plan de management al informațiilor, care să asigure respectarea confidențialității și care să determine ce informații vor fi dezvăluite și în ce mod.

### *Soluționarea timpurie a conflictelor*

- Acolo unde este posibil, instituțiile de tip ombudsman trebuie să încerce o mediere, ca alternativă la investigațiile oficiale.

### *Interviurile, inspecțiile și vizitele pe teren*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să încerce să discute cu toate persoanele relevante și să viziteze locurile de interes pentru investigație, în special cele vulnerabile.

### *Încheierea investigației*

- Trebuie să existe reglementări clare care să precizeze cine poate încheia o investigație și cine poate formula concluzii.
- Trebuie să existe reglementări clare, referitoare la modul de identificare a vinovatului și la măsurile de remediere în cazul unei reclamații.

---

stabilește regulile aplicabile pentru funcționarea Comisiei de Recurs a Militarilor și pentru verificarea recursurilor administrative prealabile”], Articolul 6.

- 
- Atunci când a stabilit o concluzie, o instituție de tip ombudsman trebuie să notifice tuturor părților interesate decizia luată și recomandările pe care le-a făcut.



## Capitolul 10

# ACCESUL LA INFORMAȚII

### 10.1. Introducere

Capitolul de față oferă o privire de ansamblu asupra accesului instituțiilor de tip ombudsman la informații.<sup>1</sup> Discută despre puterile atât informale, cât și formale de care dispun instituțiile de tip ombudsman. În capitol vor fi studiate și diferitele restricționări ale accesului la anumite tipuri de informații, ce pot fi impuse unei instituții. Capitolul cuprinde următoarele subcapitole:

- Informații
- Puteri formale și informale
  - Cerința de a coopera
  - Puterea de a trimite citații
  - Puteri informale / „soft”
- Restricționări ale accesului la informații
  - Informații clasificate și operaționale
  - Decizii la latitudinea executivului
  - Recurs și apel
- Bune practici

### 10.2. Informațiile

Accesul la informații este elementul vital pentru instituțiile de tip ombudsman. Fără informații, este aproape sigur că o instituție de tip ombudsman nu va putea investiga în mod corespunzător o problemă, indiferent dacă aceasta a făcut obiectul unei reclamații sau investigarea se face din oficiu. În plus, absența accesului la informații va afecta considerabil capacitatea unei instituții de tip ombudsman de a evalua măsura în care forțele armate respectă legea. Accesul incomplet la informații poate avea chiar consecințe negative, oferind o falsă

---

<sup>1</sup> Aici, este vorba despre accesul la informații al unei instituții de tip ombudsman, spre deosebire de accesul publicului la informațiile deținute de instituțiile de tip ombudsman (sau de guvern, în general), un subiect tratat mai detaliat în Partea a IV-a, referitoare la raportare și recomandări.

impresie de responsabilitate, transparență și încredere publică.<sup>2</sup> „Simpla existență a unor instituții de tip ombudsman nu garantează exercitarea unui control adecvat. Într-adevăr, supravegherea limitată de «unghiuri moarte» este potențial mai dăunătoare decât absența totală a supravegherii.”<sup>3</sup>

Accesul la informații este strâns legat de problema independenței, deoarece restricțiile în privința informațiilor la care are acces o instituție de tip ombudsman induc ideea că aceasta nu are libertatea de a face ceea ce este necesar pentru efectuarea unei investigații complete. În cazul multor instituții de tip ombudsman, forțele armate și autoritățile politice sunt obligate prin lege să le furnizeze toate informațiile solicitate și să nu le refuze sub niciun motiv.<sup>4</sup> Subcapitolul de mai jos se axează în primul rând pe accesul la persoane, documente și înregistrări (abordate în sens larg).<sup>5</sup>

Accesul la informații se poate întemeia fie pe *dreptul de a solicita* informații, fie pe *dreptul de a cere* informații. Distincția are o puternică semnificație, deoarece forțele armate pot să nu fie obligate prin lege să răspundă pozitiv la solicitări din partea instituțiilor de tip ombudsman și, în consecință, acestea din urmă nu au posibilitatea să impună un astfel de acces. Un exemplu în această privință este situația Avocatului Poporului din Albania, care are puterea de a „solicita explicații” din partea instituțiilor publice și a oficialilor.<sup>6</sup> Prin contrast, dreptul de a cere acces la informații implică faptul că forțelor armate li se impune să se conformeze. Pentru ca un asemenea acces să fie efectiv, puterea de a cere informații este esențială și trebuie susținută de puteri corespunzătoare de investigare, precum și de expertiza și resursele necesare (următorul subcapitol analizează mai amănunțit acest subiect). O altă distincție se face între dreptul de a consulta anumite dosare și documente și dreptul de a primi numai „informații” cu privire la ceea ce conțin. Cel dintâi asigură în mai mare măsură eficiența și independența oficiului.

<sup>2</sup> Africa de Sud, Comisia ministerială de verificare a serviciilor de informații într-o democrație, în Wills și Buckland, „Access to Information.”

<sup>3</sup> A se vedea Wills și Buckland, „Access to Information.”

<sup>4</sup> Totuși, unele restricții limitate se aplică în privința informațiilor deținute de poliție și procurori. Born et al., *A Comparative perspective*, Anexă, Răspunsurile la întrebarea 15, date de Suedia, Olanda, Polonia, Austria, Estonia, Slovenia, Serbia și Finlanda.

<sup>5</sup> Pentru o analiză privind accesul în spații fizice, a se vedea subcapitolul 9.4 referitor la investigații.

<sup>6</sup> Albania, *Law on the People's Advocate* [„Lege privind Avocatul Poporului”], Articolul 19. Trebuie remarcat faptul că Avocatul Poporului deține și o putere extinsă de a trimite citații.

## 10.3. Puteri formale și informale

De regulă, instituțiile de tip ombudsman dispun de o serie de puteri formale și informale de a obține acces la informații din partea forțelor armate sau a altor entități. În mod obișnuit, puterile formale includ cerințele statuate prin lege privind obligația indivizilor de a coopera cu instituția de tip ombudsman la solicitarea acesteia, puterile de a trimite citații și capacitatea de a apela la organele de aplicare a legii pentru sprijin în impunerea cooperării sau pentru a asigura accesul în diverse locuri și la diverse facilități. Puterile informale sau „soft” pot include posibilitatea de a prezenta opiniei publice, mass-mediei sau parlamentului detalii privind refuzul de a coopera.

### 10.3.1. Cerința de a coopera

În majoritatea cazurilor, funcționarii publici și membrii forțelor armate au obligația de a coopera atunci când instituțiile de tip ombudsman le solicită informații sau un interviu.<sup>7</sup> De exemplu, în Serbia, Apărătorul Cetățenilor are „puterea de a intervieva orice angajat al autorităților administrative atunci când acest lucru este important pentru activitatea pe care o desfășoară.”<sup>8</sup> În mod asemănător, Avocatul Poporului din Albania poate avea acces în toate instituțiile publice, inclusiv unitățile militare, și poate intervieva pe oricine consideră că este necesar.<sup>9</sup>

În unele cazuri, legea prevede sancțiuni explicite pentru cei care refuză să coopereze cu instituțiile de tip ombudsman, la solicitarea acestora. Ombudsmanul pentru Drepturile Omului din Guatemala are chiar posibilitatea să ceară concedierea unui funcționar public dacă acesta nu cooperează în urma unei solicitări oficiale.<sup>10</sup> La fel, funcționarii publici din Ecuador, Nicaragua și Paraguay pot risca sancțiuni civile sau penale (precum amenzi, excluderea din rândul funcționarilor publici, deferirea cazului la Parchet) pentru orice refuz de a coopera într-o investigație a instituției de tip ombudsman.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Potrivit studiului DCAF din 2009, majoritatea participanților la ICOAF dețin asemenea puteri. Totuși, într-un număr limitat de jurisdicții, executivul și armata pot refuza să dea curs solicitărilor de informații.

<sup>8</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 21.

<sup>9</sup> Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 19.1.

<sup>10</sup> González, „The Institution of the Ombudsman,” 239. Și Apărătorul Cetățenilor din Serbia are asemenea puteri. A se vedea Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 20.

<sup>11</sup> Gonzalez, “The Institution of the Ombudsman,” 240.

### 10.3.2. Puterea de a trimite citații

Puterea de a trimite citații este o parte integrantă a capacității unei instituții de tip ombudsman de a desfășura eficient o investigație (a se vedea Tabelul 9B pentru o listă a instituțiilor care dețin o astfel de putere). Unele persoane pot manifesta reticență în a fi intervievate de către o instituție de tip ombudsman și pot avea rezerve în a permite accesul acesteia la documente și în diverse incinte. Din acest motiv, unele state au acordat instituțiilor de tip ombudsman puterea de a trimite citații, oferindu-le posibilitatea de a obliga anumiți indivizi să depună mărturie. Puterea de a trimite citații impune persoanelor în cauză cerința legală de a se prezenta în fața unei instituții de tip ombudsman sau de a-i oferi anumite informații, la cerere. O astfel de putere poate să autorizeze și solicitarea unei mărturii sub jurământ sau pe bază de declarație. Ceea ce face ca orice refuz deliberat de a oferi informații precise și complete să fie considerat o infracțiune.<sup>12</sup> În consecință, instituțiile de tip ombudsman pot cere sprijinul agențiilor de aplicare a legii sau al poliției pentru a-și exercita aceste puteri. Desigur, simpla existență a unor asemenea puteri poate fi suficientă pentru a convinge persoanele și instituțiile să coopereze – simpla amenințare cu utilizarea lor este, de cele mai multe ori, suficientă.<sup>13</sup> În plus, puterea de a trimite citații poate fi deosebit de utilă în cazul sistemelor ierarhice, așa cum sunt forțele armate. Cerând unor persoane să coopereze (în loc să caute voluntari binevoitori), o astfel de putere sporește probabilitatea ca indivizi situați pe o treaptă ierarhică inferioară să discute cu o instituție de tip ombudsman fără teama de represalii din partea unor superiori, represalii care, altminteri, ar putea fi o consecință a faptului că au cooperat. O citație poate fi un „paravan” util pentru cei care semnalează anumite probleme.

*Legea Inspectorului General* din SUA, din anul 1978, oferă o explicație cuprinzătoare a ceea ce implică puterea de a trimite citații. Potrivit legii, Inspectorul General poate „trimite citații pentru a solicita toate informațiile, documentele, rapoartele, răspunsurile, înregistrările, conturile, actele și celelalte date și probe necesare pentru îndeplinirea funcțiilor atribuite prin această lege.”<sup>14</sup> În Olanda, legile relevante fac o distincție între puterea de a trimite citații pentru prezentarea de documente și puterea de a cita anumiți indivizi. În ceea ce privește prezentarea de documente, *Legea generală a dreptului administrativ* stipulează că „părțile vor furniza toate documentele aflate în posesia

<sup>12</sup> A se vedea, de exemplu: Australia, *Inspector General of Intelligence and Security Act* [„Lege privind Inspectorul General pentru serviciile de informații și securitate”], 1986, Secțiunile 18–19.

<sup>13</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 91.

<sup>14</sup> SUA, *Inspector General Act of 1978* [„Legea Inspectorului General”], §6.

lor, pe care Ombudsmanul le-a solicitat în scris.”<sup>15</sup> În privința puterii de a cita persoane, *Legea Ombudsmanului Național* acordă Ombudsmanului prerogativa „de a ordona ca persoanele care nu se prezintă, deși au fost convocate oficial, să fie aduse înaintea sa de către poliție pentru a se achita de obligația ce le revine.”<sup>16</sup>

Puterea de a trimite citații poate consolida în mod substanțial capacitatea instituțiilor de tip ombudsman de a-și desfășura activitatea eficient și de a obține toate informațiile necesare pentru a stabili concluziile într-un anumit caz. Totuși, trebuie remarcat că asemenea puteri sunt utilizate rar și trebuie privite ca o soluție de ultimă instanță. Ceea ce nu înseamnă, însă, că instituțiile de tip ombudsman nu ar trebui să le dețină. Adesea, simpla existență a unei asemenea puteri poate fi suficientă pentru a obliga la cooperare.

### 10.3.3. Puterile informale / „soft”

Ca o remarcă finală, merită să fie menționată utilitatea puterilor informale sau „soft” în obținerea accesului la persoane, locuri și documente. Puterea „soft” se referă la capacitatea unei instituții de a obține un rezultat prin cooperare și persuasiune, precum și prin amenințări. După cum s-a arătat mai sus, de exemplu, simpla existență a puterii de a trimite citații poate fi suficientă pentru a obliga indivizii să depună mărturie și pentru a primi documente. În mod asemănător, în situațiile în care instituția de tip ombudsman nu deține puterea de a obliga indivizii să depună mărturie, ea poate încerca să convingă o persoană să coopereze prin notificarea superiorului acesteia, prin consemnarea într-un raport a refuzului de a coopera sau, acolo unde circumstanțele o permit, prin aducerea faptului la cunoștința mass-mediei sau a opiniei publice în general (a se vedea Capitolul 11 pentru mai multe detalii în privința raportării).<sup>17</sup>

Un exemplu instructiv de utilizare a puterii „soft” este faptul că Ombudsmanul irlandez pentru Forțele Armate enumeră în raportul anual cazuri concrete în care investigațiile întreprinse au fost blocate sau obstructionate.<sup>18</sup> Scopul u-nei asemenea publicități este de a atrage atenția asupra acestor situații și, în consecință, de a-i convinge pe cei în cauză să coopereze.

<sup>15</sup> Olanda, *General Administrative Law Act* [„Lege generală a dreptului administrativ”], Articolul 9.31.3.

<sup>16</sup> Olanda, *National Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului Național”], Articolul 15.

<sup>17</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 73.

<sup>18</sup> A se vedea, de exemplu, Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010].



## 10.4. Restricționări ale accesului la informații

O bună practică este aceea de a nu impune nicio restricționare de ordin legal sau practic capacității unei instituții de tip ombudsman de a accesa orice informații pe care le consideră necesare în îndeplinirea mandatului său. Este cazul multor state, inclusiv Serbia, unde Apărătorul Cetățenilor are acces în toate incintele guvernamentale și la toate informațiile, indiferent de gradul lor de confidențialitate.<sup>19</sup> Legea Avocatului Poporului din România conferă puteri similare de a accesa orice informații clasificate,<sup>20</sup> iar în sistemul Inspectorului General din SUA, IG este „autorizat să aibă acces la toate înregistrările, rapoartele, auditurile, evaluările, documentele, actele, recomandările sau la alte materiale pe care le deține entitatea vizată și care au legătură cu programele și operațiunile în privința cărora IG are responsabilități.”<sup>21</sup>

Dacă, totuși, sunt impuse restricționări ale accesului la informații, este esențială definirea lor strictă prin lege. În plus, se pot identifica trei principii care ar trebui să reglementeze utilizarea prevederilor legale ce permit restricționarea accesului la informații:

1. Invocarea unor astfel de clauze trebuie motivată corespunzător și însoțită de o justificare detaliată, în scris.<sup>22</sup>
2. Instituțiile de tip ombudsman trebuie să poată cere examinarea judiciară sau să facă apel la parlament pentru orice decizie care invocă o anumită restricționare (subiect ce va fi analizat mai amănunțit în subcapitolul 10.4.3, cu referire la recurs și apel).
3. Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă și să facă uz de dreptul de a da publicității faptul că li s-a refuzat accesul la informații, precum și de dreptul de a arăta care este impactul acestei măsuri asupra activității lor (a se vedea Capitolul 11 pentru mai multe informații).

În continuare, vor fi abordate două dintre cel mai frecvent întâlnite categorii de restricționare a accesului la informații, în cazul instituțiilor de tip ombudsman: informațiile clasificate și informațiile referitoare la operațiuni în

<sup>19</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 21.

<sup>20</sup> România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 20.1.

<sup>21</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §6(a)1; Honduras, Nicaragua și Panama prevăd în mod expres dreptul instituției de tip ombudsman de a primi informații confidențiale, González, „The Institution of the Ombudsman,” 239.

<sup>22</sup> A se vedea, de exemplu, Germania, *PKGrG Act* [„Lege privind Comisia specială de control parlamentar”], Secțiunea 6(2).

desfășurare; și informațiile aflate la latitudinea executivului. Deși pot exista și alte restricționări (privind, de exemplu, informațiile provenind din relațiile privilegiate dintre pacienți și medici, sau dintre avocați și clienți),<sup>23</sup> o analiză detaliată a tuturor restricționărilor posibile depășește sfera de interes a acestui manual.

#### 10.4.1. Informațiile clasificate și confidențiale din diferite alte motive

Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să aibă drept de acces la toate informațiile pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea mandatului lor. Ceea ce include capacitatea de a accesa informații clasificate sau care sunt confidențiale din diferite alte motive (de exemplu, deoarece se referă la operațiuni în desfășurare). Această a doua restricție este aplicată în Canada, de pildă, unde Ombudsmanului pentru Forțele Canadiene „i se poate refuza accesul la facilități, angajați, membri sau informații numai pe durata în care cerințele operaționale justifică refuzul.”<sup>24</sup> În mod asemănător, în Belgia, Norvegia, Germania și Irlanda, există restricții în scopul protejării informațiilor de securitate națională și/sau a secretelor de stat.<sup>25</sup> Totuși, trebuie remarcat că, deși astfel de limitări există în diverse jurisdicții, utilizarea lor oficială rămâne relativ sporadică.<sup>26</sup>

În consecință, o bună practică în ceea ce privește obligația de a asigura accesul instituțiilor de tip ombudsman este de a o considera mai importantă decât orice alte obligații privind confidențialitatea profesională sau nedivulgarea informațiilor clasificate.<sup>27</sup> De aici decurge necesitatea ca persoanele care dezvăluie informații unei entități de supraveghere să fie protejate prin lege de represalii sau pedepse.<sup>28</sup>

În final, trebuie subliniat că puterea de a accesa informații din această categorie poate fi însoțită de anumite avertismente cu privire la utilizarea, stocarea și diseminarea lor ulterioară. Deoarece confidențialitatea este de maximă importanță pentru activitatea lor și pentru capacitatea de a accesa în continu-

<sup>23</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 70.

<sup>24</sup> Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 24(2).

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 15(c). Canada și Germania sunt singurele state incluse în studiu, care au afirmat că li s-a refuzat oficial accesul din acest motiv.

<sup>27</sup> A se vedea, de exemplu, Republica Africa de Sud, *Public Audit Act* [„Legea auditului public”], Nr. 25 din 2004, Secțiunile 15–16.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 8.1.

are astfel de informații, instituțiile de tip ombudsman care dispun de competența de a accesa informații clasificate sau confidențiale din diferite alte motive trebuie să aplice măsuri și proceduri adecvate pentru protecția acestora. Aici, pot fi incluse, *inter alia*, controlul și certificatele de securitate pentru staff, măsuri concrete pentru stocarea securizată a informațiilor și aplicarea unor sancțiuni civile și penale celor care s-a constatat că au divulgat asemenea informații.<sup>29</sup>

#### 10.4.2. Decizii la latitudinea executivului

O restricționare frecventă a accesului la informații al instituțiilor de tip ombudsman este impusă de legislația care lasă la latitudinea executivului să refuze accesul la informații din motive de securitate națională.

Un exemplu de restricție de acest tip se regăsește în legea privind Comisarul Militar din Bosnia și Herțegovina, care prevede că solicitările de informații din partea comisarului pot fi respinse de ministrul apărării cu scopul de a proteja „confidențialitatea.” După care, ministrul trebuie să explice motivele deciziei sale în fața comisiei parlamentare comune.<sup>30</sup> În mod similar, Ombudsmanului Național din Olanda i se poate refuza „accesul în anumite locuri dacă, în opinia lor, acesta ar fi în detrimentul securității statului.”<sup>31</sup> Iar Ombudsmanului pentru Forțele de Apărare din Canada „i se poate refuza accesul la informații din motive de securitate, în conformitate cu politica de securitate a guvernului.”<sup>32</sup>

Acordarea unei marje discreționare extinse ministrului apărării sau altui oficial din executiv în ceea ce privește refuzarea solicitărilor de informații poate fi deosebit de problematică, deoarece există pericolul ca un conflict de interese să îi determine să folosească această putere în mod incorect. În numeroase cazuri, subiectul unei investigații este chiar ministrul apărării sau un oficial din cadrul respectivului minister. Atunci când subiectul unei investigații are puterea de a bloca accesul la informații relevante, care pot fi considerate dăunătoare sau pur și simplu jenante, consecințele negative sunt previzibile.

<sup>29</sup> A se vedea „OSI Draft Principles on National Security and Access to Information” [„Proiectul Principiilor privind securitatea națională și accesul la informații, al Institutului pentru o Societate Deschisă”].

<sup>30</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 4a.

<sup>31</sup> Olanda, *National Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului Național”], Articolul 14.

<sup>32</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 24(1).

### 10.4.3. Recurs și apel

După cum s-a arătat mai sus, trei principii majore trebuie să reglementeze aplicarea tuturor clauzelor legale privind restricționarea accesului la informații, dintre care două merită a fi ilustrate cu exemple: mai întâi, orice restricționare a accesului trebuie motivată și însoțită de o justificare detaliată în scris;<sup>33</sup> și, în al doilea rând, instituțiile de tip ombudsman trebuie să poată solicita examinarea judiciară a oricărei decizii de a invoca o anumită restricție.

Exemple ale primului dintre aceste trei principii sunt incluse în *Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina*, care stipulează că orice refuz al accesului la informații din partea executivului trebuie „dispus de ministrul apărării, iar motivele respingerii trebuie prezentate Comisiei comune.”<sup>34</sup> Cel de-al doilea principiu este bine ilustrat de directiva ministerială din Canada, care precizează că Ombudsmanul poate contesta justificarea dată de guvern „pentru refuzarea accesului la facilități, persoane sau informații și, dacă nu este satisfăcut de explicații, poate înainta un raport prin care să-și exprime nemulțumirea.”<sup>35</sup>

#### **Caseta 10A. Germania: „Legea privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”**

##### Secțiunea 3. Puterile formale

În îndeplinirea sarcinilor ce îi revin, Comisarul va dispune de următoarele puteri:

1. Poate solicita informații și acces la documente și înregistrări ministrului apărării și tuturor agențiilor și personalului din subordinea sa. Aceste drepturi îi pot fi refuzate numai în cazul unor rațiuni obligatorii de securitate. Un asemenea refuz poate fi decis de însuși ministrul apărării sau adjunctul său oficial permanent; el trebuie să precizeze motivele respingerii în fața Comisiei de apărare. Pe baza instrucțiunilor ce decurg din paragraful (2) al Secțiunii 1 și în cazul unei cereri întemeiate pe o reclamație, Comisarul are dreptul de a audia reclamantul, precum și martori și experți. Acestor persoane li se vor rambursa cheltuielile în conformitate cu „Legea privind rambursarea cheltuielilor și remunerarea martorilor și experților.”<sup>36</sup>

<sup>33</sup> A se vedea, de exemplu, Germania, *PKGrG Act*, Secțiunea 6(2).

<sup>34</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner of Bosnia and Herzegovina* [„Legea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”], Articolul 4a.

<sup>35</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 24(3–4).

<sup>36</sup> Germania, *Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces* [„Lege privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”], Articolul 3.

Aceste acte normative ilustrează modul în care pot fi redactate legile, astfel încât să atenueze problemele ce rezultă atât din conflictele de interese (menționate în subcapitolul 10.4.2 privind deciziile la latitudinea executivului), cât și din utilizarea unor justificări generale cu privire la informațiile clasificate (menționate în subcapitolul 10.4.1 referitor la informațiile clasificate și operaționale). Acolo unde există astfel de limitări ale accesului la informații, aceste legi constituie o protecție importantă și sunt esențiale pentru ca instituțiile de tip ombudsman să-și poată continua investigațiile până la finalizarea lor.

## 10.5. Bune practici

### Accesul

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă puterea de a solicita acces la orice informații, putere susținută de competențe corespunzătoare de aplicare și de expertiza și resursele necesare.

### Puterile

- Funcționarii publici și membrii forțelor armate trebuie să fie obligați prin lege sau contract să coopereze cu instituțiile de tip ombudsman atunci când acestea le solicită informații sau un interviu; astfel de obligații pot fi întărite prin sancțiuni explicite în caz de refuz.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să dispună de puterea de a trimite citații, care impune cerința legală a persoanelor în cauză de a se prezenta în fața lor sau de a le furniza anumite informații, atunci când li se cere. Această putere trebuie să confere și capacitatea de a solicita depunerea de mărturii sub jurământ sau pe bază de declarație.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă capacitatea de a evidenția în rapoartele lor publice orice lipsă de cooperare.

### Restricționări

- Nu trebuie să existe nicio restricționare de ordin legal sau practic a capacității unei instituții de tip ombudsman de a accesa toate și oricare dintre informațiile pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea mandatului său.
- Dacă se impun restricții accesului la informații:
  - acestea trebuie definite clar și strict prin lege.
  - invocarea lor trebuie motivată în mod corespunzător și trebuie să fie însoțită de o justificare detaliată, în scris.

- 
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să poată cere examinarea judiciară sau de către parlament a oricărei decizii de a invoca o anumită restricție.



**PARTEA A IV-A**

**RAPORTARE ȘI RECOMANDĂRI**





## Capitolul 11

# RAPORTAREA

### 11.1. Introducere

Acest capitol oferă o privire de ansamblu asupra diferitelor tipuri de raportare efectuată de instituțiile de tip ombudsman și subliniază importanța independenței în raportare. Capitolul cuprinde următoarele subcapitole:

- Rolul raportării
- Independența în raportare
- Tipuri de raportare
- Procesul de raportare
  - Cui se adresează rapoartele
- Bune practici

### 11.2. Rolul raportării

Prezentarea de rapoarte în atenția parlamentului și a opiniei publice, în general, este o funcție principală a instituțiilor de tip ombudsman și aproape toate entitățile de acest gen au sarcina de a elabora cu regularitate rapoarte de activitate. Rapoartele pot fi utilizate pentru a face cunoscute informații despre toate aspectele activității unei instituții de tip ombudsman, inclusiv statistici și detalii semnificative referitoare la reclamații, chestiuni de interes și tematice, precum și recomandări în materie de politici sau de altă natură. De regulă, rapoartele pot fi anuale (sau semestriale). Totodată, instituțiile pot prezenta rapoarte pe baze *ad hoc*. Rapoartele *ad hoc* pot să vizeze anumite cazuri sau pot avea rolul de a aborda anumite chestiuni tematice care au ajuns în atenția instituției de tip ombudsman. Astfel de rapoarte sunt prezentate, de regulă, la încheierea unor investigații speciale sau întreprinse din proprie inițiativă. Rapoartele pot fi și un mijloc important de a aduce la cunoștința opiniei publice recomandări, inclusiv atunci când acestea vizează corectarea, atenuarea efectelor sau anularea unei decizii, politici sau legi care a generat reclamații, chiar dacă respectivele entități nu pot obliga în mod direct o instituție să se conformeze.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 118.

În ceea ce privește cazurile sau investigațiile specifice, instituțiile pot prezenta rapoarte cu recomandări detaliate, al căror scop este corectarea unor probleme concrete, cu relevanță pentru reclamația respectivă și pentru orice alte chestiuni mai extinse, sistemice, care se poate să fi fost descoperite în cursul unei investigații sau anchete. Puterea „soft” a rapoartelor este esențială în creșterea probabilității ca recomandările să fie respectate, mai cu seamă dacă se are în vedere faptul că instituțiile de tip ombudsman nu dispun, în general, de competența de aplicare a legii. Lumina puternică a publicității este un instrument esențial pentru a convinge instituțiile și persoanele necooperante să respecte recomandările unei instituții de tip ombudsman. Rapoartele elaborate în cursul unei investigații pot contribui chiar la convingerea oficialilor sau a instituțiilor care nu cooperează să se conformeze solicitărilor de informații sau de acces. Această ultimă funcție a raportării este menționată explicit în directivele ministeriale canadiene care prevăd că Ombudsmanul canadian poate contesta justificarea prin care i se interzice accesul la facilități, persoane sau informații și, dacă nu este satisfăcut de explicații, poate înainta un raport prin care să-și exprime nemulțumirea.<sup>2</sup>

Rapoartele pot juca, de asemenea, un rol important în elaborarea politicilor. O parte esențială a mandatului unui număr mare de instituții de tip ombudsman este să ofere forțelor armate, executivului și legislativului recomandări în materie de politici.<sup>3</sup> Ceea ce poate include chiar și formularea unor recomandări privind proiecte de acte normative.<sup>4</sup> Recomandările de acest gen pot fi făcute ca răspuns la solicitările venite din partea executivului sau a forțelor armate, însă cele mai multe instituții de tip ombudsman pot prezenta recomandări și din proprie inițiativă. Prezentarea de recomandări în materie de politici are rolul unei funcții preventive, deoarece recomandările sunt concepute pentru a încuraja reformarea practicilor care au generat ilegalități și greșeli și pentru a preveni astfel reapariția unor asemenea fapte reprobabile (a se vedea exemple în Caseta 12C).

Rapoartele pot avea și o importantă funcție educativă prin aceea că informează opinia publică și pe membrii forțelor armate cu privire la drepturile lor și rolul pe care îl joacă instituțiile de tip ombudsman în protejarea acestor

<sup>2</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 24 (3–4).

<sup>3</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspunsuri la întrebarea 8: Suedia, Irlanda, Belgia, Olanda, Marea Britanie, Canada, Serbia, Finlanda, Polonia, Germania, Austria, Norvegia și Estonia.

<sup>4</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspuns la întrebarea 8. Instituțiile de tip ombudsman din Suedia, Serbia, Polonia, Finlanda, Marea Britanie, Slovenia, Germania, Norvegia, Austria, Estonia și România menționează că au făcut recomandări privind unele proiecte de acte normative.

drepturi.<sup>5</sup> Instituțiile de tip ombudsman pot fi proactive în promovarea unei mai bune cunoașteri a rolului lor instituțional și, mai general, în creșterea încrederii publice în instituție, prin comunicare publică, distribuirea de informații și menținerea unui website cu informații relevante și la zi, precum și prin prezentarea unor rapoarte oficiale.<sup>6</sup> În același timp, numeroase instituții de tip ombudsman au evocat problema mai generală a lipsei unei înțelegeri adecvate – în rândul angajaților civili din ministerele de apărare și al membrilor forțelor armate – a naturii și misiunii unei instituții de tip ombudsman (îndeosebi, în contrast cu cele ale organismelor judiciare).<sup>7</sup> Campaniile de educare pot contribui la remediarea acestei probleme.

### 11.3. Independența în raportare

Facilitarea accesului la activitatea pe care o desfășoară este esențială pentru îndeplinirea rolului lor în procesul de responsabilizare a instituțiilor publice. Capacitatea de a prezenta rapoarte independente, neinfluențate de imixțiuni din partea executivului sau a structurii militare de comandă, este o componentă fundamentală a independenței, în general.<sup>8</sup> Într-adevăr, este deosebit de important ca instituțiile de tip ombudsman să poată prezenta rapoarte publice, care nu sunt cenzurate sau amânate de executiv sau de organismele pe care le supraveghează.<sup>9</sup>

La elaborarea rapoartelor, instituțiile de tip ombudsman trebuie să păstreze un echilibru între protejarea vieții private (în special cea a reclamantilor), protejarea integrității proceselor judiciare și apărarea securității naționale, pe de o parte, și promovarea dreptului populației la liberă informare, pe de altă parte. Însă, în toate situațiile, decizia finală cu privire la informațiile ce trebuie

---

<sup>5</sup> Adunarea Generală a Națiunilor Unite, „The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights” [„Rolul Ombudsmanului, mediatorului și al altor instituții naționale pentru drepturile omului în promovarea și protejarea drepturilor omului”], A/RES/63/169, New York: UNGA, 20 martie 2009.

<sup>6</sup> Dodson, „The Human Rights Ombudsman in Central America,” 35.

<sup>7</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspuns la întrebarea 52: Canada.

<sup>8</sup> Este posibil ca unele instituții de tip ombudsman, care sunt numite de guvern și raportează unui ministru, să aibă obligația de a-și prezenta rapoartele respectivului ministru. În funcție de prevederile decretului/directivelor în materie, ministrul poate fi sau nu obligat să transmită raportul parlamentului. Ceea ce pune, într-adevăr, o problemă în privința independenței și accesibilității în activitatea de raportare.

<sup>9</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspuns la întrebarea 44: Canada și Marea Britanie; răspuns la întrebarea 52: Germania.

### Caseta 11A. Procedurile de trecere în rezervă în cazul Forțelor Aeriene Regale din Marea Britanie

Un exemplu al unui raport de caz din Marea Britanie, privind trecerea în rezervă, se referă la un subofițer de aviație care, după 26 de ani de serviciu, a fost trecut în rezervă fără un interviu la ieșire și fără o scrisoare oficială prin care să-i fie recunoscută activitatea, potrivit practicii standard din Forțele Aeriene Regale. Reclamantul a considerat că activitatea sa a fost ignorată și că, datorită faptului că și-a încheiat activitatea departe de unitatea de bază și de structura de comandă de origine, a fost uitat. Mai mult, în lipsa unui interviu la ieșire, nu a mai avut posibilitatea de a-și face cunoscute oficial nemulțumirile în privința conducerii și a modului în care era administrat personalul detașat de la unitatea de origine.

Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate a înaintat reclamația la RAF (Forțele Aeriene Regale), care au admis că reclamantul a fost nedreptățit și că nu i s-a acordat recunoașterea meritată pentru activitatea sa. RAF au adresat scuze oficiale, iar raportul elaborat a dus la o serie de modificări având ca scop remedierea problemelor sistemice evidențiate de respectiva reclamație. Mai precis, RAF au examinat în detaliu procedurile de detașare de la unitatea de origine, ocazie cu care au fost constatate mai multe aspecte ce trebuiau modificate. Aceste lecții au fost comunicate și altor unități care au pus în aplicare modificările, astfel încât să identifice mai bine stafful aflat în pragul pensionării și să se asigure că procesul de trecere în rezervă se desfășoară corect.<sup>10</sup>

incluse în rapoarte ar trebui să aparțină instituției de tip ombudsman.<sup>11</sup> După cum afirmă Ombudsmanul irlandez pentru Forțele de Apărare, „competența de a prezenta rapoarte anuale și alte rapoarte, care să nu fie supuse cenzurii, nu trebuie subestimată niciodată, ea fiind un element fundamental al independenței.”<sup>12</sup>

Acestea fiind spuse, există, fără îndoială, motive serioase pentru care unele informații nu trebuie să figureze în rapoartele publice. Astfel de informații pot include, *inter alia*, informații cu caracter privat sau informații care divulgă

<sup>10</sup> Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], 2011, 43.

<sup>11</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspuns la întrebările 32 și 33: în Marea Britanie, ministrul poate decide astfel de editări numai în măsura în care trebuie protejată securitatea națională sau siguranța individuală. În practică, nu au existat astfel de situații. Marea Britanie, *The Armed Forces Act* [„Legea forțelor armate”], §339.3; și ministrul apărării din Irlanda îl poate înștiința pe ombudsman să nu facă publice anumite informații. Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunea 10.3.a.

<sup>12</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, răspuns la întrebarea 54: Irlanda.

identitatea reclamanților, informații clasificate, informații legate de operațiuni în desfășurare și informații privind procese judiciare în curs (pentru mai multe detalii, a se vedea subcapitolul 10.4.1 referitor la informațiile clasificate). Într-o altă categorie de state, restricțiile impuse prin mandat pot limita ceea ce poate fi inclus în rapoartele publice. Este cazul Columbiei și Venezuelei, de pildă, unde instituțiile respective de tip ombudsman pot să facă numai recomandări referitoare la drepturile omului.<sup>13</sup>

#### 11.4. Tipuri de raportare

Raportarea poate lua diferite forme: rapoarte despre cazuri individuale, rapoarte speciale sau tematice și rapoarte anuale. Subcapitolul de mai jos face o scurtă trecere în revistă a diferitelor metode de raportare, iar subcapitolul 11.5 analizează mai detaliat procesul de raportare.

Cele mai frecvente rapoarte sunt cele care se referă la cazuri individuale. De regulă, instituțiile de tip ombudsman trebuie să prezinte: reclamația, un rezumat al activității lor de investigare și concluziile de orice fel la care au ajuns. Asemenea rapoarte sunt elaborate, de regulă, pentru menținerea unei evidențe interne și ca elemente de referință, deși anumite secțiuni pot fi transmise și persoanelor în cauză sau instituțiilor direct implicate. Totuși, în situația în care, rapoartele conduc la constatări cu o relevanță mai extinsă (deoarece, de exemplu, vizează o problemă care ține mai curând de sistem) sau dacă se referă la probleme de nerespectare a normelor, ele pot include și recomandări mai generale în atenția forțelor armate sau a executivului, pentru a preveni reaparitia unor evenimente similare în viitor.

Ceea ce ne conduce la cel de-al doilea tip major de raportare: rapoartele speciale sau tematice. Astfel de rapoarte pot fi elaborate de instituțiile de tip ombudsman din proprie inițiativă sau, în unele jurisdicții, pot fi solicitate de o altă agenție guvernamentală. Acesta este cazul Marii Britanii, de exemplu, unde Secretarul de stat poate solicita rapoarte speciale pentru continuarea examinării unor probleme care sunt de competența Comisarului.<sup>14</sup> Obiectivul general al acestui tip de raport este clar sintetizat în statutul Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție din Timorul de Est, care subliniază că sarcina Ombudsmanului este aceea de „a promova o cultură a respectului față de drepturile omului, buna guvernare și combaterea corupției ... [și] de a informa opinia publică și administrația publică, precum și de a disemina

<sup>13</sup> Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," 244.

<sup>14</sup> Marea Britanie, *The Armed Forces Act* [„Legea forțelor armate"], §339.4.

informații.”<sup>15</sup> Mai precis, acest tip de raport vizează frecvent o problemă sistemică sau endemică referitoare la forțele armate. Publicarea unui raport care are la bază mai multe cazuri individuale poate contribui la atragerea atenției asupra unei probleme mai extinse și poate determina modificări la scara întregului sistem în scopul soluționării ei (a se vedea Caseta 11B pentru exemple ale acestui tip de raport).

### Caseta 11B. Rapoartele speciale canadiene

Ombudsmanul canadian este un exemplu de instituție care a elaborat rapoarte tematice despre mai multe subiecte ce țin de mandatul Ombudsmanului. Din 2002, oficiul respectiv a raportat o serie de probleme sistemice, incluzând (printre altele):

- Traumatisme provocate de stresul operațional
- Servicii de sănătate mintală
- Modul în care sunt tratați rezerviștii care au suferit traumatisme
- Modul în care sunt tratați veteranii
- Sistemul de recrutare
- Tratatamentul incorect aplicat de Sistemul intern de soluționare a plângerilor.<sup>16</sup>

Rapoartele periodice sunt cea de-a treia formă majoră de raportare în cazul instituțiilor de tip ombudsman. De obicei, astfel de rapoarte sunt prezentate anual parlamentului și opiniei publice, în general, iar marea majoritate a instituțiilor de tip ombudsman sunt mandatate prin lege să elaboreze rapoarte periodice de acest gen.<sup>17</sup> Legea Inspectorului General din SUA, din 1978, oferă

<sup>15</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 25.1a.

<sup>16</sup> A se vedea secțiunea referitoare la rapoartele speciale pe website-ul Ombudsmanului pentru Apărare Națională și Forțele Canadiene ([www.ombudsman.forces.gc.ca](http://www.ombudsman.forces.gc.ca)).

<sup>17</sup> A se vedea, de exemplu, „French National Defence Code, Chapter V: Preliminary administrative appeal” [„Codul apărării naționale din Franța – Capitolul V: Recursul administrativ prealabil”], R4125-12; Germania, *Law on the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces* [„Lege privind Comisarul Parlamentar pentru Forțele Armate”], Articolul 2; Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 34.1; Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolele 26–27; Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner* [„Legea Comisarului

un excelent rezumat al scopului și conținutului unor asemenea rapoarte, menționând că acestea trebuie să conțină o descriere a problemelor, recomandări pentru acțiuni corective, prezentarea pe scurt a progreselor înregistrate în urma recomandărilor anterioare și a altor rapoarte întocmite.<sup>18</sup> Alte informații ce pot fi incluse în aceste rapoarte se referă la:

- activitățile generale și inițiativele recente ale instituției;
- date financiare; și
- informații generale despre oficiu (de pildă, numărul persoanelor din staff, evoluție, ș.a.m.d.).

Scopul unor astfel de rapoarte este de a informa opinia publică și parlamentul cu privire la activitățile oficiului și de a aduce în atenție temele și cazurile importante care au apărut în perioada precedentă. Pentru instituțiile de tip ombudsman, rapoartele periodice pot fi și o platformă importantă de prezentare a planurilor viitoare și a sugestiilor de reformă instituțională (a se vedea Caseta 11C, referitoare la Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate din Marea Britanie). Totodată, rapoartele periodice sau anuale pot fi o oportunitate pentru a evidenția recomandările, inclusiv cele referitoare la amendarea legislației.<sup>19</sup>

### 11.5. Procesul de raportare

Raportarea care se referă la cazuri concrete și chestiuni tematice (spre deosebire de rapoartele anuale care, în general, fac un rezumat al lor) are loc în mai multe etape. O etapă preliminară este adoptarea unor măsuri informale, al căror scop este remedierea situației fără a fi nevoie de un raport oficial. Astfel de măsuri pot include consultarea celor implicați și medierea și dialogul în vederea identificării unui număr de soluții acceptabile pentru ambele părți.<sup>20</sup> Numai atunci când asemenea opțiuni informale au fost epuizate, instituția de tip ombudsman poate trece la publicarea unui raport oficial. Însă, în ceea ce privește problemele sistemice, asemenea etape se pot dovedi inadecvate sau nerealistice.

---

Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina”), Articolul 5.1; Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 38(1); Olanda, *National Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmannului Național”], Articolul 14; SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §5(a); România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 5.1.

<sup>18</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §5(a).

<sup>19</sup> A se vedea, de exemplu, România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 5.1.

<sup>20</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 116.



**Caseta 11C. Recomandări pentru ameliorarea funcționării instituției de tip ombudsman: cazul Marii Britanii**

În Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate trebuie să prezinte anual Secretarului de stat un raport referitor la: eficiența, eficacitatea și corectitudinea cu care a funcționat sistemul; activitatea desfășurată de comisar în anul respectiv; și orice alte aspecte ale sistemului sau funcției îndeplinite de comisar.<sup>21</sup> În această privință, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate (SCC), în raportul său din 2010, a recomandat următoarele modificări:<sup>22</sup>

După o analiză a opțiunilor de modificare, recomand ca rolul SCC să se transforme într-un rol de Ombudsman al Forțelor Armate. Aceasta va permite structurii de comandă să dețină responsabilitatea principală în investigarea și luarea unor decizii cu privire la reclamațiile din cadrul forțelor armate. Astfel se recunoaște faptul că gestionarea eficientă a acestor reclamații este o parte integrantă a funcției de comandă și a îndeplinirii de către comandant a îndatoririi de a avea grijă de cei care se află sub comanda sa.

Modelul Ombudsmanului pentru Forțele Armate se va axa pe responsabilizarea forțelor armate în scopul administrării corecte a activităților lor și a justiției, asigurând funcționarea corespunzătoare a sistemului și faptul că celor mai complexe, amânate și problematice cazuri li se acordă prioritate și sunt examinate cu mai multă atenție. Existența Ombudsmanului ca soluție de rezervă pentru un apel extern – chiar dacă va trebui să respecte criteriile unui caz prima facie de administrare deficitară – ar trebui, în cazurile adecvate, să dea încredere personalului din forțele armate în opțiunea apelului la nivelul structurii de comandă.

O a doua etapă este notificarea și consultarea părților interesate pentru a le solicita opiniile și contribuția la raportul propus. De exemplu, Ombudsmanul Național din Olanda are obligația să dea autorității administrative, persoanei responsabile pentru acțiune și petentului ocazia de a-și explica punctele de vedere și de a face observații în scris.<sup>23</sup> În mod asemănător, în Serbia, Apărătorul Cetățenilor trebuie să notifice reclamantul și autoritatea la începutul și la sfârșitul procedurilor. Ulterior, autoritatea administrativă trebuie să răspundă tuturor solicitărilor Apărătorului în termen de 60 de zile.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Marea Britanie, *The Armed Forces Act* [„Legea forțelor armate”], 2006, (c. 52) §14, §339.1.

<sup>22</sup> Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010], Capitolul 4, 76.

<sup>23</sup> Olanda, *General Administrative Law Act* [„Lege generală a dreptului administrativ”], Articolul 9.30–31.

<sup>24</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 29.

În această etapă, instituția de tip ombudsman trebuie să examineze precedentele și să aibă în vedere întrebări precum: S-a mai ocupat instituția de tip ombudsman de cazuri similare în trecut?<sup>25</sup> Care a fost soluția? Cât de eficientă a fost soluția? Există vreun precedent la nivel internațional, care ar putea fi luat ca exemplu?

O a treia etapă în procesul de raportare o reprezintă deciziile cu privire la aspectele care trebuie incluse atât în versiunea publică, cât și în versiunea confidențială (dacă este necesar) ale raportului. În general, rapoartele pot include detalii privind alegerile și investigația, informațiile de context relevante și detalii referitoare la legislația și precedentele de interes. Raportul mai poate include o analiză a cazului și constatări, concluzii, recomandări și orice acțiuni subsecvente, precum și clarificări primite de la toate părțile în cauză în perioada de consultare (a se vedea etapa a doua de mai sus).<sup>26</sup> De exemplu, în Olanda, la încheierea unei investigații, Ombudsmanul trebuie să elaboreze un raport în care să includă constatările și deciziile sale, precum și normele de conduită corectă care au fost încălcate, acolo unde este cazul.<sup>27</sup> Deși transparența are o importanță covârșitoare, în cazul rapoartelor publice, trebuie să se omită cu grijă informațiile ce pot fi clasificate sau confidențiale. În același timp, trebuie să se acorde atenție protejării vieții private a celor implicați în reclamații și investigații.

O a patra etapă este chiar prezentarea raportului. Trebuie subliniat că instituțiile de tip ombudsman au libertatea de a-și prezenta rapoartele conform propriului grafic și că rapoartele trebuie puse la dispoziția opiniei publice în mod gratuit.

### 11.5.1. Cui se adresează rapoartele

Principalii destinatari ai rapoartelor sunt părțile implicate care includ (după caz): reclamantul, subiectul reclamației și toate autoritățile relevante (precum structura militară de comandă și ministrii cu atribuții în domeniu). Legile din numeroase state se referă la destinatarii rapoartelor în termeni foarte generali, stipulând, de exemplu, că recomandările trebuie transmise tuturor părților relevante și autorităților competente.<sup>28</sup> Însă, în alte state, sunt enumerate categorii foarte precise de destinatari ai rapoartelor elaborate de institu-

<sup>25</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 116.

<sup>26</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 125.

<sup>27</sup> Olanda, *General Administrative Law Act* [„Lege generală a dreptului administrativ”], Articolul 9.36.

<sup>28</sup> A se vedea, de exemplu, Canada, Ministerial Directives, Secțiunea 34; Honduras, Panama, Peru, Columbia, Venezuela, și Ecuador, a se vedea González, *The Institution of the Ombudsman*, 244.

țiile de tip ombudsman. În Franța, Comisia de Recurs a Militarilor trebuie să transmită mai întâi „solicitantului o notificare oficială cu privire la decizia luată.”<sup>29</sup> În mod asemănător, în România, Avocatul Poporului „se va adresa în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile persoanei fizice.”<sup>30</sup> În Albania, Avocatul Poporului trebuie „să facă recomandări autorității superioare ... [și, acolo unde este cazul] procurorului.”<sup>31</sup>

O a doua categorie importantă de destinatari ai rapoartelor elaborate de instituțiile de tip ombudsman o reprezintă parlamentele.<sup>32</sup> *Legea Inspectorului General* din SUA, din 1978, de exemplu, stipulează că un rol cheie al IG este „să asigure modalități prin care conducătorul entității în cauză și Congresul să fie permanent și complet informați despre problemele și deficiențele în administrarea unor asemenea programe și operațiuni și despre necesitatea unor acțiuni corective și progresele în implementarea acestora.”<sup>33</sup> Pentru unele instituții de tip ombudsman, rapoartele prezentate parlamentului pot fi un mijloc important prin care se asigură că recomandările lor vor fi respectate; odată ce sunt înaintate parlamentului sau odată ce guvernului i s-a cerut să acționeze, va fi mai dificil să fie ignorate, îndeosebi în situațiile în care parlamentul are obligația să dezbată rapoartele primite și/sau să reacționeze la ele. Totodată, astfel de rapoarte pot oferi parlamentului ocazia de a adopta legi prin care să abordeze problemele sistemice identificate. Multe instituții de tip ombudsman sunt obligate să raporteze parlamentului constatările pe care le-au făcut, precum și detaliile administrative ale activității desfășurate, inclusiv modul de utilizare a fondurilor, metodele de lucru și auditurile organizației.<sup>34</sup> Asemenea detalii sunt incluse frecvent în rapoartele anuale.<sup>35</sup>

O ultimă categorie, nu mai puțin importantă, de destinatari ai rapoartelor elaborate de instituțiile de tip ombudsman, o constituie mass-media și

<sup>29</sup> Franța, *French National Defence Code* [„Codul apărării naționale din Franța”], Articolul R4125-10.

<sup>30</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 23.1.

<sup>31</sup> Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 21.

<sup>32</sup> Deși, în general, rapoartele privind reclamații individuale nu vor fi făcute publice sau comunicate parlamentului.

<sup>33</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §2.3.

<sup>34</sup> Irlanda, *Ombudsman (Defence Forces) Act*, 2004, Articolul 11.1.

<sup>35</sup> A se vedea, de exemplu, Marea Britanie, *The Armed Forces Act* [“Legea forțelor armate”], §339.2; Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 33; Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner*, Articolul 5.2; Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 28m.

populația, în general. Ca și în cazul rapoartelor înaintate parlamentului, prezentarea unor rapoarte publice poate fi o modalitate importantă de a asigura respectarea recomandărilor și de a atrage atenția asupra unor probleme care, altminteri, nu sunt cunoscute de prea multe persoane sau nu sunt în atenția mass-mediei. În mod special, astfel de rapoarte pot oferi actorilor relevanți din societatea civilă și altor persoane interesate oportunitatea de a urmări și de a se implica în activitatea unei instituții de tip ombudsman. Multe instituții de gen au obligația să facă publice recomandările pe care le-au formulat.<sup>36</sup> De exemplu, în Timorul de Est, Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție i se cere „să informeze permanent opinia publică despre activitatea și mandatul oficiului său”<sup>37</sup> prin „comunicări directe adresate populației, prezentarea unor comunicate sau publicarea unor informații referitoare la opiniile, recomandările și rapoartele sale privind cazuri concrete sau care se referă la activitatea sa.”<sup>38</sup> După cum s-a arătat mai sus, destinatarii rapoartelor au un rol deosebit de important în ceea ce privește punerea în practică a recomandărilor. Acest subiect va fi analizat în capitolul următor.

## 11.6. Bune practici

### *Rolul raportării*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să elaboreze în mod regulat rapoarte referitoare la activitatea lor. Aici sunt incluse atât rapoartele periodice, cât și rapoartele *ad hoc* cu privire la cazuri concrete și la chestiuni tematice sau alte chestiuni care prezintă importanță din alte puncte de vedere.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să prezinte rapoarte care să conțină recomandări detaliate având ca scop corectarea unor probleme concrete, cu relevanță pentru reclamația respectivă, precum și pentru orice alte chestiuni mai extinse, sistemice, care se poate să fi fost descoperite în cursul unei investigații sau anchete.
- Puterea „soft” a rapoartelor publice poate asigura respectarea recomandărilor, în special atunci când instituțiile de tip ombudsman nu pot obliga la punerea lor în aplicare.

<sup>36</sup> A se vedea, de exemplu, Columbia, Irlanda, Germania, Estonia, Slovenia, Serbia și Marea Britanie (Chestionarul DCAF, Întrebările 16 și 35) și González, „The Institution of the Ombudsman,” 239.

<sup>37</sup> Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 33.2.

<sup>38</sup> Ibid., Articolul 30.

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă competența de a prezenta recomandări în materie de politici, al căror rol este de a încuraja reformarea practicilor care au dus la acțiuni greșite, prevenind astfel, reapariția faptelor reprobabile în cauză.

### *Independența în raportare*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă competența de a prezenta rapoarte publice neinfluențate de imixțiuni din partea executivului sau a structurii militare de comandă. În acest sens, instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă ultimul cuvânt cu privire la conținutul rapoartelor lor și trebuie să elaboreze rapoarte fără cenzură și fără tergiversări.
- Rapoartele publice trebuie să păstreze un echilibru între promovarea dreptului populației la informație, pe de o parte, și protejarea vieții private și a proceselor judiciare, precum și apărarea securității naționale, pe de altă parte.

### *Tipuri de raportare*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să prezinte rapoarte în care să menționeze reclamațiile concrete, o prezentare succintă a activității lor de investigare, precum și concluziile la care au ajuns.
- Rapoartele pot include și recomandări mai generale, în atenția forțelor armate sau a executivului, pentru a preveni reapariția unor evenimente similare în viitor.
- Instituțiile de tip ombudsman pot elabora rapoarte din proprie inițiativă sau, în unele jurisdicții, la solicitarea unei alte agenții guvernamentale.
- Rapoartele tematice ar trebui să se refere frecvent la o problemă sistemică sau endemică și să aibă ca scop producerea unor schimbări la scara întregului sistem, necesare pentru soluționarea corespunzătoare a problemei în cauză.
- Rapoartele periodice trebuie să informeze opinia publică și parlamentul despre activitățile oficiului și să aducă în atenție subiecte și cazuri importante care au apărut în perioada precedentă; totodată, rapoartele pot constitui o platformă valoroasă pentru prezentarea, de către instituțiile de tip ombudsman, a unor planuri viitoare și a unor sugestii de reformă instituțională.

### Procesul de raportare

- Înainte de prezentarea rapoartelor, instituțiile de tip ombudsman trebuie să se consulte și să poarte discuții cu cei implicați în scopul identificării unor soluții acceptabile pentru ambele părți. Instituțiile de tip ombudsman trebuie să treacă la publicarea unui raport oficial numai după ce astfel de opțiuni informale au fost epuizate.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să notifice părțile interesate și să se consulte cu acestea pentru a le solicita reacțiile și contribuția la raportul propus, înainte de publicarea lui finală.
- Rapoartele trebuie să includă detalii privind alegațiile și investigația, informații de context relevante și detalii privind legislația și precedentele de interes. Rapoartele trebuie să includă și o analiză a cazului și constatările făcute, concluzii, recomandări, precum și orice acțiune subsecventă sau clarificări primite de la părțile în cauză în perioada de consultare.
- Transparența are o importanță covârșitoare, dar rapoartele trebuie să omită cu grijă informațiile ce pot fi clasificate, confidențiale sau private.
- Rapoartele trebuie transmise reclamantului, subiectului reclamației și tuturor autorităților administrative relevante.
- Rapoartele prezentate parlamentului sunt un mijloc important prin care se asigură respectarea recomandărilor; în același timp, trebuie să ofere parlamentului ocazia de a adopta legi care să abordeze orice probleme sistemice identificate.
- Rapoartele publice reprezintă o modalitate importantă de a asigura respectarea recomandărilor și a atrage atenția asupra unor probleme care, altminteri, este posibil să nu fie cunoscute multor persoane sau să nu se afle în atenția mass-mediei.



## Capitolul 12

# RECOMANDĂRI

### 12.1. Introducere

Acest capitol oferă o privire de ansamblu cu privire la punerea în aplicare și monitorizarea recomandărilor de către instituțiile de tip ombudsman. Capitolul analizează procesul prin care se fac recomandări, precum și diferitele tipuri de recomandări pe care le fac, de regulă, aceste instituții. Apoi, discută despre punerea în aplicare și impunerea aplicării recomandărilor, menționând diferitele căi prin care instituțiile de tip ombudsman urmăresc să asigure respectarea lor. În final, se studiază modalitățile prin care poate fi monitorizată și evaluată eficiența recomandărilor. Capitolul cuprinde următoarele subcapitole:

- Prezentarea de recomandări
  - Recomandări bazate pe reclamații
  - Verificare și recomandări în materie de politici
  - Verificarea legislației și recomandări
- Punerea în aplicare și impunerea aplicării
  - Persuasiunea și puterea „soft”
  - Informarea opiniei publice și raportarea cu privire la nerespectarea recomandărilor
  - Apelarea la alte organisme
  - Recurgerea la instanțele judecătorești
- Eficiența recomandărilor
  - Monitorizarea și evaluarea eficienței
- Bune practici

### 12.2. Prezentarea de recomandări

O funcție cheie a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate este formularea de recomandări adresate forțelor armate, executivului și parlamentului. Capacitatea de a face recomandări în mod liber, fără imixtiunea altor organisme, constituie un element esențial al independenței. Potrivit pre-



vederii din legea privind Avocatul Poporului din România, „[recomandările Avocatului] nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc.”<sup>1</sup>

Recomandările pot avea mai multe funcții, inclusiv aceea de a-i încuraja pe oficiali să corecteze, să atenueze sau să anuleze decizia, politica sau legea care a generat o reclamație. De asemenea, recomandările pot face referire la măsuri reparatorii, precum plăți pentru compensarea prejudiciului provocat sau scuze oficiale pentru greșeli sau consecințe negative.<sup>2</sup>

Numeroase instituții de tip ombudsman consideră că prezentarea recomandărilor este o componentă de bază a mandatului lor.<sup>3</sup> Recomandările pot fi împărțite în două categorii principale. Prima categorie se referă la recomandări care vizează reclamații privind cazuri concrete și soluționarea lor. Cea de-a doua categorie se referă la recomandările în materie de politici, care au scopul de a rezolva probleme de o natură mai curând sistemică. Cu toate că recomandările au fost împărțite aici în două categorii, instituțiile de tip ombudsman includ frecvent în rapoartele și constatările lor elemente din ambele tipuri de recomandări.

După cum se va vedea în continuare, punerea corectă în aplicare a recomandărilor este decisivă pentru eficiența instituțiilor de tip ombudsman. Dacă forțele armate nu pun în aplicare recomandările acestor organisme sau refuză să le ia în considerare, întregul proces de gestionare a reclamațiilor și de investigație poate fi subminat. Într-adevăr, se poate pune în mod legitim întrebarea care este valoarea unei instituții de tip ombudsman ale cărei recomandări sunt rareori luate în considerare. Responsabilitatea înseamnă, în esență, atât să se ceară socoteală, cât și să se tragă la răspundere. Punerea corectă în aplicare a recomandărilor este crucială pentru îndeplinirea celui de-al doilea criteriu.<sup>4</sup>

Este important să se remarce aici diferența principală dintre instituțiile de tip ombudsman și organismele judiciare, și anume faptul că, în general, instituțiile de tip ombudsman fac mai curând recomandări și nu adoptă hotărâri judecătorești, obligatorii din punct de vedere legal. În această privință, este posibil ca deciziile lor să nu fie luate întotdeauna în considerare și să nu

<sup>1</sup> România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 21.1.

<sup>2</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 118.

<sup>3</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă. Răspuns la întrebarea 8: Suedia, Irlanda, Belgia, Olanda, Marea Britanie, Canada, Serbia, Finlanda, Polonia, Germania, Austria, Norvegia și Estonia.

<sup>4</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 13. În literatura de specialitate, există o dezbateră permanentă referitoare la responsabilitate, pornind de la întrebarea dacă puterea de a impune sancțiuni este esențială sau nu pentru a asigura o responsabilizare corespunzătoare.

producă de fiecare dată rezultatele dorite de reclamant, chiar dacă recomandările respective se vor transpune mai târziu într-o politică. Punctele forte și limitările acestui model trebuie să fie clar cunoscute de cei care au în vedere înaintarea unei reclamații.

### 12.2.1. Recomandări bazate pe reclamații

Cel mai răspândit tip de recomandări făcute de instituțiile de tip ombudsman vizează soluționarea unor reclamații și cazuri concrete. Numeroase instituții de tip ombudsman consideră că recomandările bazate pe reclamații au o deosebită importanță și majoritatea instituțiilor de tip ombudsman au obligația să includă măsuri reparatorii la finalizarea fiecărui caz în care a fost identificată o faptă reprobabilă.<sup>5</sup>

Recomandările de acest tip sunt, în general, specifice fiecărui caz. Altfel spus, ele nu au rolul de a rezolva probleme de interes mai larg, care țin de politici, și nici probleme de sistem. Desigur, chiar dacă pot servi ca precedente pentru viitoare decizii, nu acesta este principalul lor scop. Astfel de recomandări se bazează pe și se referă la un anumit caz sau la o anumită situație.

### 12.2.2. Verificare și recomandări în materie de politici

Pe lângă recomandările bazate pe reclamații, instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate au, în mod obișnuit, și competența de face verificări și recomandări în materie de politici și legislație. Practica prezentării unor recomandări și comentarii în materie de politici, care vizează propuneri de acte normative sau legi în vigoare, îndeplinește o funcție preventivă. Recomandările sunt concepute pentru a stimula reformarea practicilor care au generat fapte reprobabile, prevenind astfel reapariția lor. După cum subliniază Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare din Irlanda:<sup>6</sup>

Un ombudsman identifică deseori proceduri și practici administrative care sunt depășite, gestionate greșit sau care trebuie reformate. Ies la iveală și probleme

<sup>5</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 8: Suedia, Irlanda, Belgia, Olanda, Marea Britanie, Canada, Serbia, Finlanda, Polonia, Germania, Austria, Norvegia și Estonia. O imagine corectă asupra scopului acestui tip de recomandare ne oferă statutul Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție din Timorul de Est, care prevede că Ombudsmanul are puterea „de a face recomandări pentru acordarea de măsuri reparatorii în urma reclamațiilor ... prin propunerea unor remedii și reparații; de a oferi consiliere, inclusiv opinii, propuneri și recomandări.” A se vedea „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice” [„Statutul Oficiului Ombudsmanului pentru Drepturile Omului și Justiție”], Articolul 28j, 28l.

<sup>6</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 5–6.

sistemice, care necesită atenție... Unul dintre beneficiile cu bătaie lungă ale su-pravegherii la nivel administrativ este acela că o decizie luată într-o anumită situație nu numai că susține cazul reclamantului, dar asigură și abordarea cauzelor care au stat la baza lui.

Un exemplu al acestei funcții este Inspectorul General din SUA, care este mandatat să recomande<sup>7</sup> și „să ofere orientări în materie de politici ... și să efectueze, să supervizeze și să coordoneze audituri și investigații.”<sup>8</sup> Astfel de recomandări referitoare la politici pot fi generale sau pot viza o anumită instituție sau practică. Este o situație întâlnită în multe state.<sup>9</sup> Bosnia și Herțegovina reprezintă un exemplu tipic. Aici, comisarul poate „transmite recomandări adecvate instituțiilor cu atribuții în domeniu.”<sup>10</sup> În unele cazuri, agenția guvernamentală respectivă trebuie să răspundă într-un anumit termen, un exemplu fiind Albania, unde guvernul are la dispoziție 30 de zile pentru a răspunde recomandărilor formulate de Avocatul Poporului.<sup>11</sup>

### 12.2.3. Verificarea legislației și recomandări

Pe lângă recomandările de politică generală, o serie de instituții de tip ombudsman au și competența de a formula recomandări în privința proiectelor de acte normative.<sup>12</sup> O astfel de putere poate fi exercitată ca răspuns la solicitările executivului sau ale forțelor armate, precum și din inițiativa unei instituții de tip ombudsman. De pildă, astfel de recomandări pot fi făcute la încheierea unor investigații întreprinse în urma unei reclamații sau din proprie inițiativă. IG din SUA are, de exemplu, responsabilitatea „de a verifica legislația și regle-

<sup>7</sup> SUA, *Inspector General Act of 1978* [„Legea Inspectorului General”], §4(a)3.

<sup>8</sup> Ibid., §4(a)1.

<sup>9</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 36d; a se vedea și România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 21.2; legea din Serbia merge până acolo, încât acordă Apărătorului Cetățenilor puterea de a recomanda demiterea unui oficial care a încălcat drepturile cetățenilor și, dacă este necesar, de a recomanda începerea cercetării penale; Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 20.

<sup>10</sup> Bosnia și Herțegovina, *Law on the Parliamentary Military Commissioner*, Articolul 4d.

<sup>11</sup> Albania, *The Law on the People’s Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 22. Acesta este și cazul Bosniei și Herțegovinei. A se vedea Articolul 30, paragraful 1, din regulile de procedură ce reglementează activitatea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina.

<sup>12</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 8. Instituțiile de tip ombudsman din Suedia, Serbia, Polonia, Finlanda, Marea Britanie, Slovenia, Germania, Norvegia, Austria, Estonia și România precizează că fac recomandări cu privire la proiectele de acte normative.

**Caseta 12A. Dotarea trupelor SUA cu o vestă anti-glonț necorespunzătoare**

Dând curs unei cereri în contextul unei anchete întreprinse de Congres, Inspectorul General (IG) din Departamentul Apărării (DoD) al SUA a examinat politicile de achiziții pentru vesta anti-glonț.<sup>13</sup> Pe parcursul investigației, IG a descoperit că, în cazul a aproximativ 50% din contractele încheiate pentru componentele vestei anti-glonț – contracte a căror valoare depășea 5,2 miliarde de dolari –, nu se făcuseră testările corespunzătoare. În consecință, IG a ajuns la concluzia că DoD nu putea avea siguranța că respectiva vestă anti-glonț întrunea standardele cerute.

IG a recomandat ca DoD să-și amelioreze și să-și reformeze procedurile de achiziții pentru a se asigura că toate testele necesare sunt efectuate înainte de acceptarea unui contract. IG a elaborat mai multe rapoarte subsecvente, recomandând ca respectiva vestă anti-glonț să fie testată în mod corespunzător pentru a putea fi utilizată în luptă.<sup>14</sup>

mentările, existente sau propuse, cu privire la programe și operațiuni ... și de a face recomandări ... referitoare la impactul pe care legislația și reglementările în cauză îl au” asupra exercitării mandatului său.<sup>15</sup>

O putere corelată este cea de inițiere a unor amendamente sau de solicitare a revizuirii legislative ori judiciare a legislației existente.<sup>16</sup> De exemplu,

<sup>13</sup> Inspectorul General din Departamentul Apărării al SUA, *DoD Procurement Policy for Body Armor* [„Politica Departamentului Apărării pentru privind achiziționarea vestei anti-glonț”], Raportul Nr. D-2008-067, Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2008.

<sup>14</sup> Inspectorul General din Departamentul Apărării al SUA, *Ballistic Testing for Interceptor Body Armor Inserts Needs Improvement* [„Testarea balistică a inserțiilor din vesta antiglonț Interceptor are nevoie de îmbunătățiri”], Raport Nr. D-2011-088 (Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2011); Inspectorul General din Departamentul Apărării al SUA, *DoD Testing Requirements for Body Armor* [„Cerințele Departamentului Apărării pentru testarea vestei antiglonț”], Raport Nr. D-2009-047 (Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2009).

<sup>15</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §4(a)2; a se vedea și Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 18.

<sup>16</sup> De obicei, numai instituțiile de tip ombudsman au puterea de a iniția acțiuni la curtea constituțională și la instanțele administrative. Iar acțiunile la curtea constituțională pot fi inițiate pe baza unei reclamații înaintate ombudsmanului (examinare concretă) sau pot să nu aibă legătură cu o reclamație (examinare abstractă). Sfera de cuprindere a competențelor instituțiilor de tip ombudsman în acest domeniu variază, deși puterile curților constituționale / instanțelor administrative și cele corelate ale instituțiilor de tip ombudsman se regăsesc, de regulă, numai în sistemele de drept civil.

dacă o lege are ca efect încălcarea drepturilor omului, Avocatul Poporului din România poate recomanda amendarea legii în cauză sau, în circumstanțe extreme, poate solicita Curții Constituționale invalidarea unei anumite legi.<sup>17</sup> Apărătorul Cetățenilor din Serbia are o competență similară de a propune amendamente la anumite legi sau alte acte legislative dacă acestea încalcă drepturile omului, precum și de a iniția procedurile necesare la Curtea Constituțională pentru a contesta constituționalitatea și legalitatea legilor, a altor reglementări și acte generale (pentru mai multe informații, a se vedea Caseta 12B referitoare la propunerea de noi legi).<sup>18</sup>

### Caseta 12B. Propunerea de noi legi

În Serbia, Apărătorul Cetățenilor are și o putere ce permite oficiului să propună noi legi, atunci când acestea intră în sfera mandatului său. Apărătorul Cetățenilor are, astfel, puterea:

Să lanseze inițiative în atenția guvernului sau a Adunării Naționale în scopul amendării legilor sau a altor reglementări sau acte generale, în cazul în care consideră că încălcarea drepturilor cetățenilor este rezultatul unor deficiențe ale reglementărilor respective. El va dispune și de puterea de a lansa inițiative pentru elaborarea unor legi noi, a altor reglementări și acte generale care, în opinia sa, sunt importante pentru exercitarea și protejarea drepturilor cetățenilor. Guvernul sau comisia cu atribuții în domeniu din Adunarea Națională are obligația de a analiza inițiativele Apărătorului Cetățenilor. În procesul de elaborare a reglementărilor, Apărătorul Cetățenilor are prerogativa de a prezenta Guvernului sau Adunării Naționale avizul său cu privire la proiectele de legi și de reglementări dacă acestea sunt relevante pentru protejarea drepturilor cetățenilor.<sup>19</sup>

## 12.3. Punerea în aplicare și impunerea aplicării

Odată ce o instituție de tip ombudsman a făcut o recomandare, este o practică obișnuită să se stabilească prin lege că recomandărilor trebuie să li se dea curs într-un termen corespunzător. De exemplu, în România și Guatemala, legea prevede că autoritățile publice trebuie să acționeze „imediat” pentru punerea

<sup>17</sup> Albania, *The Law on the People's Advocate* [„Legea privind Avocatul Poporului”], Articolul 24.

<sup>18</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolele 18–19; a se vedea și România, *Law on the Advocate of the People*, Articolele 13d–13f, 19.

<sup>19</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 18.

în aplicare a recomandărilor instituției de tip ombudsman.<sup>20</sup> În Canada, legea specifică o perioadă de două săptămâni în care părțile unei reclamații trebuie să răspundă la comentariile negative înainte de publicarea finală – proces care asigură luarea în considerare a opiniilor tuturor părților.<sup>21</sup> Asemenea articole de lege asigură preluarea promptă a recomandărilor și, în același timp, sporesc probabilitatea aplicării lor. Stabilirea unui anumit termen oferă instituției de tip ombudsman un reper cu ajutorul căruia evaluează măsura în care autoritățile publice respectă recomandările. Pentru a se asigura că recomandările lor sunt puse în practică, instituțiile de tip ombudsman dispun de o serie de instrumente care vor fi analizate în subcapitolele următoare.

### 12.3.1. Persuasiunea și puterea „soft”

Primul instrument de care dispune o instituție de tip ombudsman este puterea „soft”. Un nivel ridicat al încrederii publice în instituțiile de tip ombudsman le poate conferi acestora o anumită autoritate morală, ce poate fi folosită ulterior pentru a convinge instituțiile publice să se conformeze. Această putere de persuasiune nu trebuie subestimată, cu atât mai mult cu cât numeroase instituții de tip ombudsman pot doar să facă recomandări, nu și să ia decizii cu caracter obligatoriu.<sup>22</sup>

În această privință, consolidarea relațiilor și a încrederii între forțele armate și alte organisme ale statului este importantă. Și asta în mod special pentru că lipsa de cooperare a forțelor armate este menționată de numeroase instituții de tip ombudsman ca un impediment major pentru funcționarea lor eficientă.<sup>23</sup> Dacă o instituție de tip ombudsman și-a construit relații solide cu organismele cu care interacționează frecvent, este mult mai probabil ca opiniile și recomandările ei să fie apreciate în mai mare măsură și, deci, să fie puse rapid în aplicare. De pildă, în Serbia, rapiditatea cu care reacționează Ministerul Apărării s-a ameliorat în timp, pe măsură ce între cele două instituții s-a dezvoltat o înțelegere reciprocă. Deoarece Ombudsmanul este o instituție relativ nouă, a fost nevoie de timp pentru ca cele două instituții să ajungă la o înțelegere comună cu privire la necesitățile și așteptările reciproce. Odată cu trecerea timpului, cooperarea și reacția la anchetele întreprinse s-au ameliorat conside-

<sup>20</sup> România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 23.2; González, *The Institution of the Ombudsman*, 245.

<sup>21</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 35(1).

<sup>22</sup> De exemplu, acesta este cazul în Costa Rica, Honduras, Mexic, Panama și Peru, printre multe altele; a se vedea González, *The Institution of the Ombudsman*, 244.

<sup>23</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 53: Germania, România și Slovenia.

abil.<sup>24</sup> Înțelegerea reciprocă poate contribui și la anticiparea de către instituția de tip ombudsman a criticilor și reacțiilor negative din partea autorității care trebuie să dea curs recomandărilor și îi poate permite (în avans) să-și întărească argumentele și să acorde deosebită atenție formulării concluziilor în cazurile care vizează aspecte extrem de controversate.<sup>25</sup> În această privință, o bună practică poate fi distribuirea proiectelor de raport celor care au sarcina să pună în aplicare recomandările, oferindu-le posibilitatea să transmită comentarii înainte de publicarea finală. Însă instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă ultimul cuvânt asupra conținutului recomandărilor.

### **Caseta 12C. Raportul Comisarului Național pentru Protecția Drepturilor Omului din Honduras referitor la disparițiile forțate**<sup>26</sup>

Comisarul Național pentru Protecția Drepturilor Omului din Honduras a început o investigație cu privire la abuzurile grosolane împotriva drepturilor omului, comise la începutul anilor '80 de Batalionul 3-16, o unitate militară din Honduras, care a fost instruită de CIA. Raportul intitulat „Faptele vorbesc de la sine” descrie în detaliu disparițiile forțate a aproximativ 200 de persoane, ca rezultat al acțiunii Batalionului 3-16 și a altor structuri de securitate din Honduras. Aceste dispariții forțate nu fuseseră recunoscute anterior de către guvernul din Honduras.

Prin elaborarea respectivului raport, comisarul și-a propus să atragă atenția asupra acestor încălcări ale drepturilor omului și să-i aducă pe cei responsabili de crime în fața justiției. Totodată, comisarul a recomandat ca victimele și familiile lor să fie despăgubite și să se facă o reformare a legilor pentru ca astfel de întâmplări să nu se mai producă niciodată. În fine, comisarul a solicitat întărirea controlului democratic asupra forțelor armate, precum și o instruire mai serioasă în domeniul drepturilor omului.

### **12.3.2. Informarea opiniei publice și raportarea cu privire la nerespectarea recomandărilor**

Un instrument corelat, aflat la dispoziția instituțiilor de tip ombudsman, este capacitatea de a face publice cazurile de nerespectare a recomandărilor lor. Această putere este utilă pentru a atrage atenția opiniei publice asupra situațiilor, potențial stânenitoare, de nerespectare a recomandărilor. Într-un astfel de caz, integritatea instituției și încrederea publică în instituția de tip

<sup>24</sup> Convorbiri cu personalul din oficiul Apărătorului Cetățenilor din Serbia.

<sup>25</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 134.

<sup>26</sup> Leo Valladares Lanza, *The Facts Speak for Themselves* [Faptele vorbesc de la sine] (New York: Human Rights Watch, 1994).

ombudsman pot fi deosebit de convingătoare. Numeroase instituții de tip ombudsman dispun de o asemenea putere în virtutea legii sau a mandatului lor. Aceste instituții de tip ombudsman o pot folosi pe mai multe căi, între care: elaborarea unui raport special, includerea cazului respectiv în raportul lor anual, convocarea unei conferințe de presă, acordarea unor interviuri în mass-media și/sau prezentarea unei declarații publice.<sup>27</sup>

### **Caseta 12D. Informarea opiniei publice de către Ombudsmanul din Irlanda**

În Irlanda, dacă recomandările Ombudsmanului nu sunt luate în considerare, se poate atrage atenția asupra lor printr-o mențiune specială în raportul anual.<sup>28</sup> S-a procedat astfel în 2010, de exemplu, când Ombudsmanul a făcut următoarea remarcă în raportul său anual: „Sper sincer că în 2011 se va îmbunătăți semnificativ timpul de transmitere a răspunsurilor ministeriale la rapoartele mele finale, îndeosebi atunci când constatările și recomandările din aceste rapoarte finale au implicații importante pentru reclamantii individuali și/sau vizează o reformă mai profundă a procedurilor și practicilor administrative.” În același raport, Ombudsmanul a evidențiat o serie de aspecte care pun probleme și care nu au fost abordate în mod corespunzător, precum: lipsa accesului la registrele de personal, percepția unor atitudini subiective și a incorectitudinii în concursurile de promovare și necesitatea unor schimbări administrative și de proceduri, ca urmare a recomandărilor.<sup>29</sup>

Pentru instituțiile de tip ombudsman, cel mai obișnuit mod de a face cunoscută public nerespectarea recomandărilor este includerea cazului respectiv în rapoartele anuale sau semestriale. De pildă, IG din SUA este mandatat să includă în rapoartele sale semestriale „o mențiune referitoare la fiecare recomandare importantă, inclusă în rapoartele semestriale anterioare, în privința căreia nu s-a finalizat încă acțiunea de remediere.”<sup>30</sup> După ce sunt prezentate Congresului, rapoartele sunt date publicității de către Departamentul Apărării.<sup>31</sup> Astfel de rapoarte reprezintă o platformă importantă pentru informarea

<sup>27</sup> PNUD, *How to Conduct Investigations*, 136. De exemplu, în Timorul de Est, Ombudsmanul pentru Drepturile Omului și Justiție poate „ecide să se adreseze direct opiniei publice sau să transmită comunicate sau să publice informații privind opiniile și recomandările sale, precum și rapoarte referitoare la anumite cazuri sau la activitatea sa.” Timorul de Est, „The Statute of the Office of the Ombudsman for Human Rights and Justice,” Articolul 33.2.

<sup>28</sup> Irlanda, *Ombudsman Act* [„Legea Ombudsmanului”], Secțiunea 7.5.

<sup>29</sup> Irlanda, Ombudsmanul pentru Forțele de Apărare, *Annual Report 2010* [Raport anual 2010].

<sup>30</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §5(a)3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, §5(c).



atât a opiniei publice, cât și a parlamentului și constituie o modalitate eficientă de a atrage atenția asupra anumitor cazuri care trebuie să fie cunoscute pe scară mai largă. Instituțiile de tip ombudsman din Irlanda, Germania, El Salvador, Estonia, Marea Britanie, România și Slovenia au menționat, toate, capacitatea lor de a face publice cazurile de nerespectare sau nepunere în aplicare a recomandărilor.<sup>32</sup> De exemplu, în România, modul de soluționare „poate fi făcut public de către Avocatul Poporului prin mijloace de informare în masă, cu consimțământul persoanei sau al persoanelor interesate.”<sup>33</sup>

### 12.3.3. Apelarea la alte organisme

Un al treilea instrument la dispoziția instituțiilor de tip ombudsman, în eforturile de a-și face respectate recomandările, este apelarea la un alt organism, de obicei, parlamentul, guvernul, sau un superior din structura de comandă. Scopul este acela de a convinge o altă instituție să facă presiuni asupra forțelor armate sau a executivului pentru punerea în aplicare a recomandărilor instituției de tip ombudsman. Apelarea la parlament este o strategie pe care au posibilitatea să o folosească instituțiile din Bosnia și Herțegovina,<sup>34</sup> Slovenia, Marea Britanie și România.<sup>35</sup> În România, Avocatul poate comunica Parlamentului „neadoptarea de către Guvern, în termen de cel mult 20 de zile, a măsurilor privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnificate.”<sup>36</sup>

Apelarea la executiv (de obicei, la ministrul apărării) este a doua opțiune la care au posibilitatea să recurgă o serie de instituții, inclusiv cele din România, Olanda, Canada, Irlanda, Franța, Marea Britanie și Polonia.<sup>37</sup> În Canada, „dacă, în cazul unei investigații, puterile de investigare ale Ombudsmanului au fost serios afectate și nu au fost sprijinite de DND [Departamentul Apărării Naționale] sau CF [Forțele Canadiene] ... Ombudsmanul poate prezenta ministrului un raport asupra acestei chestiuni.”<sup>38</sup>

O a treia opțiune în acest sens este aceea de a face apel la un nivel ierarhic superior al structurii de comandă. Acesta este, în mod frecvent, cazul

<sup>32</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebările 16 și 35; González, *The Institution of the Ombudsman*, 245.

<sup>33</sup> România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 26.1.

<sup>34</sup> Articolul 30, paragraful 2 din regulile de procedură ce reglementează activitatea Comisarului Parlamentar Militar din Bosnia și Herțegovina.

<sup>35</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 13.

<sup>36</sup> România, *Law on the Advocate of the People*, Articolul 25.2.

<sup>37</sup> În Marea Britanie, instituția de tip ombudsman are drept de acces nerestricționat la miniștri.

<sup>38</sup> Canada, “Ministerial Directives,” Secțiunea 33.

instituțiilor de tip ombudsman integrate în forțele armate, precum inspectorii generali. În SUA, de pildă, IG „va face rapid un raport cu privire la încălcările suspectate sau presupuse ... în atenția Secretarului departamentului militar de resort sau a Secretarului Apărării.”<sup>39</sup>

#### 12.3.4. Recurgerea la instanțele judecătorești

Un ultim instrument la dispoziția mai multor instituții de tip ombudsman, pentru a obliga la respectarea recomandărilor sau constatărilor este recurgerea la instanțele judecătorești.<sup>40</sup> Instituțiile de tip ombudsman din Austria, România, Serbia, Slovenia și Timorul de Est, de exemplu, pot să se adreseze în unele cazuri instanțelor judecătorești în efortul lor de a impune aplicarea recomandărilor.<sup>41</sup> În mod asemănător, unele instituții pot iniția acțiuni în instanță în situația în care se pune în discuție legalitatea unui act sau a unei reglementări. Un exemplu este Serbia, unde Apărătorul Cetățenilor poate aduce anumite cazuri în fața Curții Constituționale.<sup>42</sup>

### 12.4. Eficiența recomandărilor

Obligațiile instituției de tip ombudsman nu se încheie o dată cu prezentarea recomandărilor. După cum s-a arătat mai înainte, instituțiile de tip ombudsman nu au puteri de impunere a aplicării. Totuși, după cum se subliniază în subcapitolul 12.3, au la dispoziție o serie de instrumente pentru a asigura o mai bună respectare a recomandărilor. În consecință, instituțiile au o anumită responsabilitate în a se asigura că recomandările lor sunt eficiente, ceea ce înseamnă că au două caracteristici definitorii:

<sup>39</sup> SUA, *Inspector General Act* [„Legea Inspectorului General”], 1978, §8(d). În plus, în cazul Canadei, Ombudsmanul „va raporta chestiunea autorității care răspunde pentru angajatul sau membrul respectiv, inclusiv ministrului adjunct, Șefului Statului Major al Apărării sau Șefului Jandarmeriei, iar raportul poate conține recomandări legate de cazul vizat, pe care Ombudsmanul le consideră necesare.” Canada, „Ministerial Directives,” Secțiunea 32(1).

<sup>40</sup> Deși mai multe instituții au la dispoziție un astfel de instrument, el nu este în mod necesar cea mai puternică formă de reacție. În numeroase situații, instituția de tip ombudsman este concepută cu bună știință pentru a ocupa un anumit spațiu între remedierea pe cale parlamentară și cea pe cale judiciară. În consecință, absența unei remedieri prin acțiune în justiție nu trebuie considerată neapărat un punct slab.

<sup>41</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 40. În cazul Sloveniei, instituția ombudsmanului poate să se adreseze numai curții constituționale.

<sup>42</sup> Serbia, *The Law on the Protector of Citizens* [„Legea privind Apărătorul Cetățenilor”], Articolul 19.

- sunt adecvate (adică o anumită recomandare este mijlocul cel mai potrivit pentru a se ajunge la rezultatul dorit); și
- sunt respectate (adică o anumită recomandare este pusă în aplicare integral și cu promptitudine).

Următoarea secțiune va examina tehnicile și metodele prin care instituțiile de tip ombudsman pot acționa pentru a se asigura că recomandările lor sunt eficiente.

#### 12.4.1. Monitorizarea și evaluarea eficienței

O măsură preliminară pentru asigurarea eficienței este punerea la punct a unor procese cuprinzătoare de monitorizare și culegere de informații. Este necesar ca o instituție de tip ombudsman să identifice problemele și deficiențele în ceea ce privește gradul de adecvare a recomandărilor făcute și măsura în care sunt respectate.

Majoritatea instituțiilor de tip ombudsman monitorizează punerea în aplicare a recomandărilor pe care le adresează forțelor armate și executivului. În acest scop, folosesc o serie de tehnici de monitorizare. Cele mai multe instituții efectuează vizite pe teren sau în diverse locuri;<sup>43</sup> organizează discuții ulterioare cu membri ai forțelor armate, precum reclamanții și comandanții, pentru a urmări evoluția situației;<sup>44</sup> și stabilesc întâlniri ulterioare cu ministrul apărării, pentru a-i adresa întrebări cu privire la punerea în aplicare a recomandărilor.<sup>45</sup> O monitorizare eficientă este esențială pentru a se asigura că recomandările sunt implementate corect și cu promptitudine de către forțele armate și autoritățile civile. Monitorizarea poate fi utilă și atunci când este folosită la nivel intern ca mijloc de evaluare a eficienței instituției.

Importanța obținerii de date cu privire la eficiența recomandărilor este reflectată de faptul că unele legi, ce reglementează funcționarea instituțiilor de tip ombudsman, obligă la o astfel de activitate. De exemplu, în Marea Britanie, Comisarul pentru Reclamații privind Forțele Armate trebuie să prezinte Secretarului de stat un raport anual, în care, printre altele, să prezinte „eficiența,

<sup>43</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 35(b) „Vizitele pe teren,” din partea Austriei, Canadei, Estoniei, Finlandei, Germaniei, Olandei, Norvegiei, Poloniei, Serbiei, Sloveniei, Suediei și Marii Britanii.

<sup>44</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 35(b) „Întâlniri ulterioare cu membri ai forțelor armate” din partea Austriei, Canadei, Estoniei, Finlandei, Germaniei, Irlandei, Olandei, Norvegiei, Poloniei, Serbiei, Sloveniei, Suediei și Marii Britanii.

<sup>45</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 35(b) „Întâlniri ulterioare cu executivul/ministrul apărării” din partea Canadei, Estoniei, Finlandei, Germaniei, Irlandei, Olandei, Norvegiei, Serbiei, Sloveniei și Marii Britanii.

**Caseta 12E. Evaluarea eficienței de către Ombudsmanul Parlamentar și al Serviciilor de Sănătate din Marea Britanie**<sup>46</sup>

Deși Ombudsmanul Parlamentar și al Serviciilor de Sănătate din Marea Britanie are jurisdicție mai curând asupra Ministerului Apărării decât asupra forțelor armate, în ansamblul lor, este inclus, totuși, aici datorită faptului că a început să utilizeze anchete anuale pentru a măsura eficiența instituției. Ca atare, el oferă un model util pentru instituțiile de tip ombudsman în general.

Mai exact, începând cu luna mai 2010 și până în luna aprilie 2011, Ombudsmanul a efectuat un studiu amplu privind „satisfația clienților.” Studiul a implicat 1619 interviuri, în care s-au pus întrebări referitoare la experiența respectivelor persoane în raport cu oficiul și încrederea în instituție, în general. Domeniile speciale ale studiului au inclus: comunicarea și corespondența, promptitudinea răspunsului, rezultatele reclamațiilor, serviciul pentru clienți, modul în care oamenii au aflat despre oficiu și gradul general de satisfacție.

Prin intermediul acestor interviuri ample, s-a putut ajunge la o serie de concluzii privind eficiența entității. De exemplu, oficiul a constatat că 64% dintre reclamanți erau mulțumiți sau foarte mulțumiți de rezultatul reclamației pe care o făcuseră. De asemenea, s-a putut constata că respondenții au reacționat mai rapid la întrebările transmise prin email și că au fost în măsură să dea un răspuns substanțial la întrebări într-un interval de 40 de zile în medie. Studiul a evaluat și calitatea comunicării cu clienții, constatând că marea majoritate a reclamanților a considerat că stafful le-a explicat clar procesul și că oficiul a fost ușor accesibil și le-a înțeles perfect reclamația.

eficacitatea și corectitudinea cu care a funcționat sistemul”<sup>47</sup> (deși trebuie remarcat că această funcție de auditare e posibil să fie singulară). Este important de reținut că Ombudsmanul Parlamentar și al Serviciilor de Sănătate din Marea Britanie realizează anchete anuale pentru a evalua gradul de satisfacție în rândul reclamanților, precum și pentru a identifica aspectele ce trebuie îmbunătățite (a se vedea Caseta 12E pentru mai multe informații).

Evaluarea eficienței este dificilă. Totuși, mai mulți indicatori se pot dovedi utili instituțiilor de tip ombudsman în această privință. Primul dintre ei este rata răspunsurilor din partea instituțiilor cărora le sunt adresate recomandările. Aceasta îi poate permite unei instituții de tip ombudsman să identifice

<sup>46</sup> A se vedea studiul privind gradul de satisfacție al clienților, elaborat de Ombudsmanul Parlamentar și al Serviciilor de Sănătate (disponibil la [www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/research/customer-satisfaction-research-may-2010-april-2011/1](http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/research/customer-satisfaction-research-may-2010-april-2011/1)).

<sup>47</sup> Marea Britanie, *The Armed Forces Act*, §339.1.

acele componente ale guvernării care, în mod constant, nu reușesc să pună în aplicare recomandările (indiferent din ce motiv), precum și să compare ratele de implementare cu cele ale altor instituții similare din străinătate. Într-adevăr, proporția în care recomandările instituțiilor de tip ombudsman sunt puse în aplicare în diverse jurisdicții de actorii implicați diferă considerabil. După cum indică un chestionar, rata de implementare a recomandărilor făcute de instituțiile de tip ombudsman variază de la respectarea integrală în Serbia, Suedia, Norvegia, Slovenia, Finlanda și Estonia, la 71% în Canada, 70% în Olanda și Germania și 60% în Polonia.<sup>48</sup> Rate scăzute ale implementării, constatate pe parcursul monitorizării, pot sta la baza unor strategii prin care să fie ameliorate.

Un al doilea indicator al eficienței, în strânsă legătură cu primul, este timpul de care au nevoie cei vizați pentru a răspunde în mod adecvat și pentru a întreprinde acțiunile corective necesare. Dacă acțiunea corectivă se desfășoară lent, înseamnă că actorii relevanți nu fac o prioritate din recomandările instituției de tip ombudsman (deși, pe de altă parte, o implementare lentă poate însemna și că forțele armate întreprind o verificare completă și corespunzătoare a situației înainte de a lua măsuri). Chiar în statele cu instituții consolidate, o aplicare lentă poate constitui o problemă. După cum a raportat Ombudsmanul irlandez în 2010, oficiul nu a primit (în perioada de raportare 2009) nicio confirmare a aplicării recomandărilor în cazul a 15 din cele 31 de rapoarte finale pe care le elaborase (pentru mai multe informații, a se vedea Caseta 12D).

## 12.5. Bune practici

### *Prezentarea recomandărilor*

- Capacitatea de a face recomandări fără imixtiuni din partea altor organisme este un element esențial al independenței.
- Recomandările pot servi la corectarea, atenuarea efectelor sau anularea deciziei, politicii sau legii defavorabile, care a generat o reclamație. Recomandările pot include și prevederi pentru acordarea de reparații.
- Aplicarea corespunzătoare a recomandărilor este esențială pentru eficiența instituțiilor de tip ombudsman.

### *Recomandările bazate pe reclamații*

- Recomandările bazate pe reclamații individuale nu au, de regulă, scopul de a rezolva chestiuni de interes mai larg, în materie de politici sau

<sup>48</sup> Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Anexă, Răspuns la întrebarea 36. Nu există date disponibile pentru România și Belgia.

de a rezolva probleme sistemice.

- Recomandările pot include unele măsuri reparatorii atunci când au fost constatate fapte reprobabile.

#### *Recomandări în materie de politici*

- Instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate trebuie să aibă competența de a verifica politicile și legislația și de a face recomandări în materie.
- Recomandările au rolul de a încuraja reformarea practicilor care au generat o conduită incorectă și de a preveni reapariția faptelor reprobabile respective.

#### *Verificarea legislației și recomandări*

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă puterea de a formula recomandări cu privire la proiectele de acte normative.
- Instituțiile de tip ombudsman pot solicita revizuirea, legislativă sau judiciară a legislației existente dacă o anumită lege duce la încălcarea drepturilor omului.

#### *Punerea în aplicare și impunerea aplicării*

- Legile care stipulează că autoritățile publice trebuie să acționeze cu promptitudine pentru a pune în aplicare recomandările asigură însușirea imediată a acestora și mărește probabilitatea punerii lor în aplicare.
- Stabilirea unor legături solide cu autoritățile publice mărește probabilitatea ca recomandările să fie apreciate în mai mare măsură și să fie puse rapid în aplicare.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să aibă capacitatea de a prezenta public cazurile de nerespectare a recomandărilor pe care le-au făcut.
- Instituțiile de tip ombudsman pot avea capacitatea de a încerca să impună aplicarea recomandărilor, prin prezentarea cazului respectiv altui organism, precum parlamentul, executivul sau un superior din structura de comandă.
- Instituțiile de tip ombudsman pot iniția acțiuni în instanță în situațiile în care se pune problema legalității unui act sau a unei reglementări.

#### *Monitorizarea și evaluarea eficienței*

- Deoarece o monitorizare eficientă este esențială pentru a se asigura implementarea corespunzătoare și promptă a recomandărilor, institu-

țiile de tip ombudsman trebuie să instituie procese cuprinzătoare de monitorizare și culegere de informații.

- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să încerce să identifice problemele și deficiențele în ceea ce privește gradul de adecvare a recomandărilor și măsura în care sunt respectate.
- Instituțiile de tip ombudsman trebuie să monitorizeze mai mulți indicatori pentru evaluarea eficienței, inclusiv rata răspunsurilor la recomandări și perioada de timp în care au fost puse în aplicare.





## Capitolul 13

# CONCLUZII

În loc să recapituleze toate punctele și recomandările menționate în paginile precedente, concluziile din acest capitol vor încerca, în schimb, să evidențieze chestiuni sau teme intersectoriale, care se regăsesc în text și care formează baza a ceea ce conferă instituțiilor de tip ombudsman importanță și unicitate. Pe primul loc se situează independența, poate cea mai importantă caracteristică a instituțiilor de tip ombudsman. În al doilea rând, este important ca instituția să dețină competențele necesare pentru a-și duce la îndeplinire mandatul. Aceste două caracteristici sunt interconectate și depind una de cealaltă. Fără o independență corespunzătoare, puterile valorează prea puțin. În mod asemănător, fără puteri adecvate, o instituție independentă va fi, în final, ineficientă. Cele două caracteristici pot fi remarcate în cadrul bunelor practici care au fost evidențiate aici drept concluzii.

Mai întâi, pentru ca o instituție de tip ombudsman pentru forțele armate să fie viabilă și durabilă, are nevoie de sprijinul tuturor actorilor relevanți chiar din primele momente ale existenței sale. Dacă nu convinge sistemul militar de comandă, asociațiile din cadrul forțelor armate, societatea civilă și alte instituții independente de supraveghere, este puțin probabil ca o instituție de tip ombudsman să funcționeze eficient. În același timp, un astfel de sprijin nu poate fi asigurat în mod permanent. Prin urmare, o instituție de tip ombudsman are nevoie de o bază legală solidă (într-un caz ideal, de natură constituțională), care să-i garanteze atât independența în raport cu guvernul și cu cei pe care trebuie să-i supravegheze, cât și puterile necesare pentru a-și îndeplini mandatul.

În al doilea rând, accesul liber și neîngrădit la procedurile de gestionare a reclamațiilor stă la baza independenței instituțiilor de tip ombudsman și este fundamental pentru rolul lor în protejarea drepturilor omului. Este puțin probabil ca instituțiile de tip ombudsman să fie capabile să-și îndeplinească eficient rolul dacă se impun limitări în privința categoriilor de persoane sau organizații care pot face o reclamație, atâta vreme cât aceasta ține de un domeniu din jurisdicția instituțiilor respective.

În al treilea rând, și, din nou, în strânsă legătură cu puterea și independența, se află capacitatea de a investiga și de a soluționa probleme în mod independent și imparțial, precum și de a preveni reparația lor. În această privință, numeroase instituții de tip ombudsman au libertatea de a decide care

sunt problemele și prioritățile pe care le vor urmări și investiga până la finalizare. Din nou, este puțin probabil ca investigațiile să aibă succes dacă instituțiile de tip ombudsman nu au puterea de a cere acces la toate informațiile, care să fie susținută de puteri corespunzătoare de punere în aplicare, precum și de expertiza și resursele necesare. În mod similar, este foarte probabil ca puterile de investigare de care dispune o instituție de tip ombudsman să fie serios subminate dacă există limitări de ordin legal sau practic ale capacității lor de a accesa oricare dintre și toate informațiile pe care le consideră necesare pentru a-și îndeplini mandatul.

În fine, prezentarea de rapoarte parlamentului și opiniei publice, în general, este o funcție de bază a instituțiilor de tip ombudsman. Recomandările au rolul de a corecta, atenua sau anula decizia, politica sau legea cu impact negativ, care a generat reclamații. Este puțin probabil ca recomandările să fie eficiente dacă puterea de a prezenta rapoarte publice este îngrădită de capacitatea executivului sau a structurii militare de comandă de a influența conținutul rapoartelor sau momentul în care sunt aduse la cunoștința opiniei publice. Mai mult, pentru o abordare adecvată a problemelor sistemice, instituțiile de tip ombudsman trebuie să dețină și puterea de a face recomandări în materie de politici sau de a face comentarii asupra proiectelor de acte normative.

Acest manual examinează instituțiile de tip ombudsman pentru forțele armate și rolul lor în promovarea și protejarea drepturilor omului, precum și în prevenirea unei administrări deficitare. El compară diferite modele instituționale și evidențiază deosebirile dintre ele pentru a sublinia punctele lor forte și pe cele slabe și încearcă să sprijine dezvoltarea unor modele relevante de cadru legislativ și instituțional prin alcătuirea unui set de bune practici privind funcționarea și înființarea unor astfel de instituții. Având drept capitole principale teme ca „Istoric, funcții și modele”, „Reclamații”, „Investigații” și „Raportare și recomandări”, manualul este conceput pentru a fi utilizat de instituții de gen bine consolidate, cât și de instituții nou înființate, deopotrivă.

DCAF este o fundație internațională care are misiunea de a sprijini comunitatea internațională în realizarea unei bune guvernante și reformarea sectorului de securitate. Centrul dezvoltă și promovează norme și standarde, realizează cercetări tematice individualizate, identifică bune practici și recomandări pentru promovarea guvernantei democratice în sectorul de securitate și asigură sprijin consultativ la nivel de țară, precum și programe de asistență cu caracter practic. Vizitați site-ul nostru la adresa [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch). DCAF a primit din partea Conferinței internaționale a instituțiilor de tip ombudsman pentru forțele armate (ICOAF) mandatul de a realiza acest manual. ICOAF își propune să stabilească cele mai bune practici și lecții învățate cu privire la mandatul, puterile și modul de funcționare ale instituțiilor de tip ombudsman. Inițiativa se adresează și statelor care nu au o instituție de tip ombudsman pentru forțele armate, dar care și-au exprimat interesul de a învăța din experiența altor state. Până acum, au participat la inițiativa ICOAF reprezentanți ai instituțiilor de tip ombudsman din peste 25 de state. Au avut loc trei conferințe ICOAF - la Berlin, Viena și Belgrad. Cea de-a patra conferință este programată la Ottawa în septembrie 2012, iar cea de-a cincea va avea loc la Oslo în 2013. Pentru mai multe informații, vizitați site-ul [www.icoaf.org](http://www.icoaf.org).