

Instituții de drepturile omului

1. Principiile de la Paris

Prin Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite (ONU), nr. 48/134 din 20 decembrie 1993 au fost adoptate Principiile de la Paris.¹ Aceste principii ar trebui să ghideze înființarea și buna funcționare a instituțiilor naționale create pentru apărarea drepturilor omului.

Aceste principii fac referire la:

- Atribuții
- Componentă
- Independență

Principalele atribuții ale instituțiilor de drepturile omului sunt prezentate în articolul 3 al Principiilor de la Paris. Aceste instituții ar trebui să întocmească și să prezinte, la cerere sau din oficiu, opinii, recomandări, propuneri și rapoarte cu privire la orice probleme referitoare la promovarea și protecția drepturilor omului, în principal cu referire la următoarele domenii:

- a) orice dispoziții legislative sau administrative - în această privință, instituția națională examinează legislația și dispozițiile administrative în vigoare, precum și propunerile de proiecte de lege, și face recomandările pe care le consideră adecvate pentru a se asigura că aceste dispoziții sunt conforme cu principiile fundamentale ale drepturilor omului;
- b) recomandă adoptarea unei noi legislații, modificarea legislației în vigoare, precum și adoptarea sau modificarea unor măsuri administrative, în cazul în care este necesar;
- c) orice situație de încălcare a drepturilor omului;
- d) rapoarte privind situația națională în ceea ce privește drepturile omului în general, precum și cu privire la aspecte mai specifice;
- e) semnalează situații de încălcare a drepturilor omului și face propuneri de inițiative pentru a pune capăt unor astfel de situații.

De asemenea, aceste instituții ar trebui să promoveze și să asigure armonizarea legislației naționale, reglementărilor și practicilor cu instrumentele internaționale privind drepturile omului la care statul este parte; să încurajeze ratificarea instrumentelor mai sus menționate sau aderarea la aceste instrumente; să contribuie la promovarea drepturilor omului în școli, universități și cercurile profesionale și să contribuie la creșterea gradului de conștientizare publică, în special prin informare

¹ Ele sunt disponibile, în limba engleză, aici:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

și educare și prin relația cu mass-media.

Cu privire la **componenta instituțiilor** de drepturile omului, membri acestor instituții trebuie să fie numiți prin alegere sau alt mod, în conformitate cu o procedură care oferă toate garanțiile necesare pentru a asigura reprezentarea pluralistă a societății civile, într-o manieră care să permită o cooperare efectivă cu reprezentanți ai:

- a) Organizațiilor non-guvernamentale active în domeniu drepturilor omului și a eforturilor de combatere a discriminării rasiale, sindicatele, organizațiile sociale și profesionale, de exemplu, asociațiile de avocați, medici, jurnaliști și oameni de știință;
- b) reprezentanți din sfera religioasă și filosofică;
- c) universităților și experților calificați;
- d) parlamentului.

În vederea asigurării **independenței** acestor instituții ele trebuie să dispună de o infrastructură care să fie adaptată la buna desfășurare a activităților sale, în special o finanțare adecvată. Scopul acestei finanțări ar trebui să îi permită să aibă propriul personal și sediu, pentru a fi independent de Guvern și să nu fie supuse controlului financiar, care ar putea afecta independența.

Pentru a se asigura un mandat stabil pentru membrii acestor instituții, fără de care nu poate exista nici o independență reală, numirea lor se face printr-un act oficial, care stabilește durata specifică a mandatului. Acest mandat poate fi reînnoit, cu condiția să se respecte principiul pluralismului reprezentării.

La nivelul ONU funcționează și un comitet internațional însărcinat cu coordonarea activității organizațiilor naționale de protecția și promovarea drepturilor omului.² În cadrul acestui comitet funcționează un subcomitet responsabil cu acreditarea instituțiilor naționale de drepturile omului. Acesta evaluează în ce măsură instituțiile naționale respectă principiile de la Paris și le oferă note de la A la C, iar la 31 mai 2014 cele 106³ instituții acreditate aveau următoarele note:

- (A) 71 instituții care funcționează în conformitate cu Principiile de la Paris și au calitatea de membru în cadrul acestui comitet;
- (B) 25 instituții care funcționează în conformitate parțială cu Principiile de la Paris și au calitatea de membru observator;
- (C) 10 instituții care nu respectă principiile de la Paris, și nu au calitatea de membru și nici un drept ce decurge din calitatea de membru, dar pot totuși participa la întâlniri ale comitetului doar la invitație.

În efectuarea acestor evaluări, Subcomitetul ONU pentru acreditarea Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului, analizează cu precădere dacă respectivele instituții:

- Au un mandat general de respectarea a drepturilor omului;
- Beneficiază de autonomie față de stat;
- Au independența garantată prin Constituție sau lege de organizare;
- Respectă principiul pluralismului;
- Au suficiente resurse;

² Acesta se numește Comitetul Internațional de Coordonare a Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și Protejarea Drepturilor Omului, mai multe informații despre acest comitet se găsesc la :

<http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>

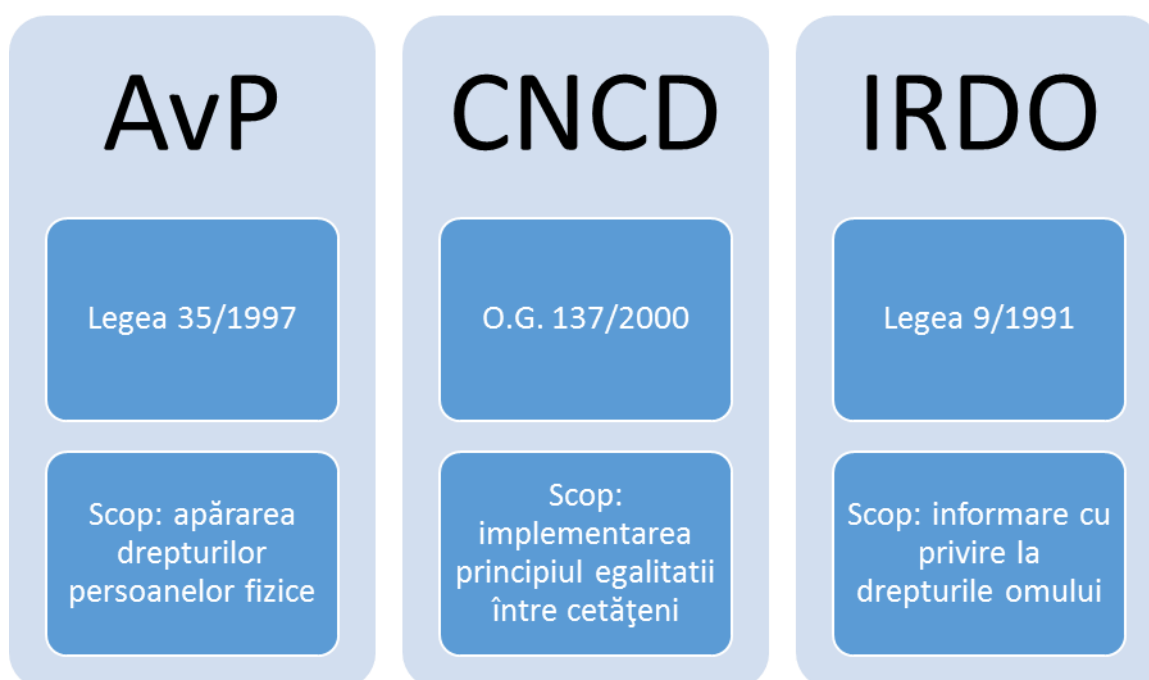
³ Date disponibile la <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>

- Au atribuții de investigare adecvate.

2. Instituții de Drepturile omului din România

În România principalele instituții de apărare a drepturilor omului, care ar trebui să funcționeze în conformitate cu principiile de la Paris sunt:

- Avocatul Poporului (AvP);
- Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD);
- Institutul Român pentru Drepturile Omului (IRDO).



a) Institutul Român pentru apărarea drepturilor omului.

Institutul Român pentru apărarea drepturilor omului (IRDO) este singura instituție din România acreditată conform Principiilor de la Paris. Dar, conform evaluărilor subcomitetului ONU responsabil cu acreditarea instituțiilor de drepturile omului, acesta nu respectă principiile de la Paris, fiind printre singurele instituții din Europa care au cea mai mică notă, adică C, la această evaluare, celelalte două fiind ambele din Elveția.⁴ Prin urmare IRDO nu are calitatea de membru în cadrul Comitetului Internațional de Coordonare a Instituțiilor Naționale pentru Promovarea și Protejarea Drepturilor Omului.⁵

Respectiva evaluare ONU critică, printre altele, modul în care sunt numiți membrii IRDO și recomandă că această numire să se facă într-un mod transparent, care să asigure pluralismul, și critică de asemenea faptul că legea nu specifică durata mandatului membrilor IRDO.⁶

⁴ Conform <http://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf>

⁵ Conform <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>

⁶ Conform <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20MAY%202011%20-%20FINAL%20%28with%20annexes%29.pdf> p 21

IRDO a fost înființat prin legea 9/1991.⁷ Scopul acestei instituții, așa cum reiese din art. 2 al legii de funcționare este să asigure „o mai buna cunoaștere de către organismele publice, asociațiile neguvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor omului, a modului în care drepturile omului sunt garantate în alte tari, îndeosebi în tarile participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa. Totodată, scopul institutului este să informeze opinia publică de peste hotare, organismele internaționale, în legătură cu modalitățile practice prin care drepturile omului sunt asigurate și respectate în România.”

Pentru a-și atinge scopul instituția desfășoară, conform art. 3 al legii de organizare următoarele activități:

- a) crearea, menținerea și funcționarea pentru toți utilizatorii a unui centru de documentare conținând texte de convenții internaționale, legi, documente, studii și publicații referitoare la drepturile omului, precum și referințe bibliografice;
- b) informarea organismelor publice, a organizațiilor neguvernamentale și a cetățenilor, în special prin aducerea la cunoștința acestora a documentelor, practicilor și uzanțelor internaționale în domeniul drepturilor omului, inclusiv prin traducerea lor, atunci când este necesar;
- c) organizarea de programe de formare destinate îndeosebi acelor categorii de persoane care au răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației;
- d) furnizarea, la cerere sau periodic, de informații privind eforturile guvernamentale și neguvernamentale din România pentru a promova și proteja drepturile omului, ca și eforturile similare din alte tari, precum și angajamentele internaționale asumate de România și modul în care ele sunt îndeplinite;
- e) furnizarea de documentații, la cererea comisiilor Parlamentului, asupra aspectelor care privesc drepturile omului din proiectele de legi și alte probleme examinate în Parlament;
- f) efectuarea de cercetări privind diverse aspecte ale promovării și respectării drepturilor omului în România și pe plan internațional;
- g) publicarea unui buletin privind drepturile omului și asigurarea unei largi difuzări a acestuia, inclusiv prin traducere în limbi străine;
- h) organizarea de sondaje de opinie publică pe diferite aspecte, privind protecția drepturilor omului în România.

Cheltuielile IRDO sunt acoperite din bugetul Parlamentului, existând o linie de buget separată în cadrul bugetului Camerei Deputaților.

Conform legii, IRDO e condus de un consiliu general, cuprinzând reprezentanți ai grupurilor parlamentare, membri ai Comisiei pentru drepturile omului și cetățeanului a Senatului și Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale a Adunării Deputaților, precum și oameni de știință și reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale din domeniul drepturilor

⁷ Lege Nr. 9 din 29 ianuarie 1991 privind înființarea Institutului Roman pentru Drepturile Omului, disponibilă la <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/1435>

omului, desemnați de birourile permanente ale celor două camere ale Parlamentului și validați de acestea.⁸ Legea nu prevede durata mandatului și când expiră acesta.

b) CNCD

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) a fost înființat prin art. 16 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.⁹

CNCD este autoritatea publică în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, aflată sub control parlamentar (Colegiul director, compus din 9 membri cu rang de secretar de stat, este ales pe termen de 5 ani în ședința comună a deputaților și senatorilor) și totodată garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării.

Principalele domenii de activitate ale CNCD sunt

- a) prevenirea faptelor de discriminare;
- b) medierea faptelor de discriminare;
- c) investigarea, constatarea și sancționarea faptelor de discriminare;
- d) monitorizarea cazurilor de discriminare.¹⁰

CNCD-ul este condus de un colegiu director, compus din 9 membri cu rang de secretar de stat, propuși și numiți, în ședință comună, de cele două Camere ale Parlamentului pentru un mandat de 5 ani. Membrii colegiului director aleg un președinte cu rang de secretar de stat, pentru un mandat de 5 ani și un vicepreședinte pentru un mandat de 2 ani și jumătate.

Potrivit Ordinul Președintelui CNCD nr. 144/2008 o **persoana care se consideră discriminată** se poate adresa CNCD cu o **petiție**, în termen de cel mult 1 an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei.

CNCD mai poate fi sesizat cu petiție și de **organizațiile neguvernamentale** care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități/grup de persoane ori dacă aduce atingere unei persoane fizice și aceasta cere ONGului să formuleze petiția (art. 28 din OG 137/2000; art. 8 din Ordinul Președintelui CNCD nr. 144/2008).

De asemenea, CNCD se poate **sesiza din oficiu** (art. 19 al. 2 din ordonanță), desigur, în termenul de 1 an menționat mai sus. Autosesizarea (sesizarea din oficiu) cu privire la orice situație, anunț sau eveniment, în privința cărora există indicii cu privire la existența unor fapte care presupun săvârșirea unei fapte de discriminare, poate fi inițiată de oricare membru al Colegiului director, prin întocmirea unei note de autosesizare, motivată (art. 13 din Ordinul Președintelui CNCD nr. 144/2008).

OG 137/2000 prevede mai multe fapte de discriminare care constituie contravenții. Sancțiunea contravențională se stabilește de către CNCD, prin hotărâre a Consiliului director, și poate fi aplicată atât persoanei fizice, cât și persoanei juridice.

⁸ Lege Nr. 9 din 29 ianuarie 1991 privind înființarea Institutului Roman pentru Drepturile Omului, art. 5.

⁹ Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare , disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/156170>

¹⁰ Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, art. 19

Pe lângă amenda contravențională, CNCD poate obliga partea care a săvârșit fapta de discriminare să publice, în mass-media, un rezumat al hotărârii sale prin care a constatat săvârșirea contravenției.

CNCD poate dispune restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare (art. 20 al. 3 din ordonanță), dar cu următoarele limitări stabilite prin decizia nr. 997/2008 a Curții Constituționale: CNCD nu are competența ca, în cadrul activității sale jurisdicționale, să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

c) Avocatul Poporului

Așa cum îi spune și numele, Avocatul Poporului (AvP) apără drepturile și libertățile persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice. El își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor.

Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Mandatul Avocatului Poporului poate fi reînnoit o singură dată. El este asistat de 5 adjuncți, numiți pe o durată de 5 ani de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea Avocatului Poporului, cu avizul comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului.

Avocatul Poporului este o autoritate publică autonomă a cărei existență este prevăzută expres în Constituția României, în articolele 58-60. Rolul Avocatului Poporului este precizat în art. 58 al. 1 din Constituție și constă în **apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice**.

Avocatul Poporului își exercită rolul său (atribuțiile) *din oficiu sau la cererea* persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, astfel cum prevede art. 59 al.1 din Constituție.

Cele 5 domenii de activitate ale Avocatului Poporului sunt următoarele:

1. Drepturile omului, egalitate de șanse între bărbați și femei, culte religioase și minorități naționale;
2. Drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap;
3. Armată, justiție, poliție, penitenciare;
4. Proprietate, muncă, protecție socială, impozite și taxe;
5. Prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție.

Prin chiar art. 1 din Legea nr. 35/1997, s-a precizat că Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu *autoritățile publice*.

Dar, art. 15 al. 4 din Legea nr. 35/1997 prevede că **nu fac obiectul activității Avocatului Poporului** și vor fi respinse fără motivare cererile/petițiile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României, ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ, ale autorității judecătorești, precum și ale Guvernului, cu excepția legilor și ordonanțelor.

Din acest motiv, sfera "*autorităților publice*" la care se referă, generos, art. 1 din Legea nr. 35/1997 se reduce, în realitate, la "*autoritățile administrației publice*" (ministere, agenții/oficii/structuri

governamentale, deconcentrate, consilii județene și locale, primari, prefecți etc) – a se vedea art. 13, 15, 21-25 din Legea nr. 35/1997.

Aceasta înseamnă că Avocatul Poporului se poate sesiza din oficiu sau poate fi sesizat cu o petiție numai dacă încălcarea dreptului/libertății a fost comisă de către o autoritate a administrației publice. Deci, nu intră în această categorie încălcările drepturilor/libertăților comise de o persoană fizică sau, după caz, de o persoană juridică alta decât cele din sfera autorităților administrației publice.

Potrivit art. 14 din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului își exercită atribuțiile *din oficiu sau la cererea* persoanelor fizice, a societăților comerciale, a asociațiilor sau a altor persoane juridice, precum și inopinat, prin efectuarea vizitelor în locurile de detenție, potrivit legii.

Petițiile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de timbru. Ele trebuie să se facă în scris și să indice numele și domiciliul fiecărei persoane fizice lezate în drepturile și libertățile acesteia, drepturile și libertățile încălcate, precum și autoritatea administrativă ori funcționarul public în cauză. Nu vor fi luate în considerare petițiile anonime.

Termenul de sesizare a Avocatului Poporului este de cel mult **1 an** de la data la care s-au produs încălcările drepturilor și libertăților ori de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință de ele.

Avocatul Poporului are dreptul să facă **anchete proprii**, să ceară *autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării petiției, în condițiile prezentei legi.*

În cazul în care Avocatul Poporului constată că petiția persoanei fizice lezate este întemeiată, se va adresa în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile persoanei fizice și va cere să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciile produse, precum și să repună persoana fizică lezată în situația anterioară.

Autoritățile publice în cauză au obligația să ia de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate de Avocatul Poporului, repararea prejudiciilor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și vor informa despre aceasta Avocatul Poporului.

Deși Avocatul Poporului poate emite numai **recomandări** (art. 21 din Legea 35/1997), faptul că legea prevede obligația autorităților publice de a lua măsurile necesare în raport de constatările Avocatului Poporului (art. 23 al. 2 din Legea 35/1997), conferă acestor recomandări un caracter oarecum mai puternic decât cel de simple informări cu caracter facultativ. Desigur, depinde și de cât de mult este decis Avocatul Poporului ca, în practică, să urmărească și să insiste, în limitele legii, pentru că recomandările sale să fie respectate.

În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, ilegalitățile comise, legea prevede că Avocatul Poporului se va adresa, după caz, autorităților administrației publice ierarhic superioare sau prefectului, care au obligația să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.

Dacă nici autoritățile administrației publice ierarhic superioare sau prefectul nu reacționează, Avocatul Poporului va putea sesiza Guvernul, întrucât are dreptul să sesizeze Guvernul cu privire la orice act sau fapt administrativ ilegal al administrației publice centrale și al prefectilor.

Dacă nici Guvernul nu reacționează și nu adoptă, în termen de cel mult 20 de zile, măsuri privitoare la ilegalitatea actelor sau faptelor administrative semnalate de Avocatul Poporului, el va comunica acest fapt Parlamentului.

Avocatul Poporului este obligat să aducă la cunoștința persoanei care i-a adresat petiția modul de soluționare.

Proiectul **“Rețeaua pentru Apărarea Drepturilor Cetățenești - Ne trebuie un Avocat al Poporului eficient!”** este derulat de APADOR-CH, ActiveWatch și Asociația Națională a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni (ANBCC) și finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România. Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org.