

CONSECRATION OF OMBUDSMAN AS A REPRESENTATIVE DEMOCRATIC INSTITUTION IN THE EUROPEAN DEMOCRATIC STATES

Ștefan Ionuț

Assoc. Prof., PhD, "Dunărea de Jos" University of Galați

Abstract: Ombudsman is one of the most important state institutions and mechanisms of effective protection of human rights in democracy. His appearance in the world of Scandinavian - by the will of the monarchy to limit the powers of the executive - had a beneficial effect for the evolution of modern constitutional system, demonstrating that the State itself should be "censored" in its action so that administration is not oppressive in relation to citizen. Swedish experience was taken after the Second World War, primarily by Western political regimes, seeking tools to enhance the quality of democratic life and for effective control of bureaucratic mechanisms. Ombudsman Institution was given a Constitutional and was structured according to national policy features, which now true models of operation: Scandinavian, Anglo-Saxon, French, German, southerner. An important step in the extension of the operation of the Ombudsman was made with the disintegration of the Soviet empire and the removal of communist regimes in Eastern Central Europe.

Keywords: Ombudsman, European democracies, democratic institutions, human rights.

1. Introducere

În ultimele decenii ale secolului XX, cuvântul de ordine în spațiul politic a fost „democratizarea”. Atât în țările cu regimuri democratice tradiționale și stabile din Occident, cât și în lumea fostă comunistă sau în țările Asiei, Africii și Americii Latine, fenomenul democratizării a fost și continuă să fie problema esențială a clasei politice și a societății civile. Pentru demararea și continuarea sa în cadre rezonabile și durabile, au fost puse în mișcare, pe de o parte, structuri instituționale oficiale, iar pe de altă parte organizații ale societății civile (unele de inspirație națională, altele având statut de adevărate „rețele internaționale”).

Întrucât derapajele democrației se pot petrece chiar și acolo unde acest regim pare solid și de neclintit, dar cu atât mai lesne în tinerele regimuri constituționale pluraliste, statele lumii au adoptat o instituție de proveniență scandinavă – *Ombudsman*-ul –, menită să prevină

abuzurile autorităților politico-administrative în raport cu cetățenii. Lucrarea noastră urmărește modul în care *Ombudsman*-ul a apărut și s-a dezvoltat în diverse sisteme constituționale, pe fondul mai amplu al regimului democratic. Astfel, am tratat în problema democrației și a democratizării ca proces, am examinat *Ombudsman*-ul din sistemele democratice consacrate.

Analiza comparativă a acestei instituții cu rol de „paznic al democrației” și apărător al drepturilor omului a presupus o amplă documentare în domeniul instituțiilor politice și al dreptului constituțional, principalul obstacol în realizarea studiului nostru fiind relativa sărăcie a textelor românești. Cu toate acestea, efortul de sistematizare a modelelor de consacrare a *Ombudsman*-ului în diverse regimuri democratice (mai vechi sau mai noi) s-a dovedit unul extrem de util și profitabil pentru înțelegerea modului în care democrația a reușit să se impună și să dureze în lume, în pofida tentațiilor autoritare și deseori în conflict cu mentalitățile etatiste ale factorilor de putere. Nu în ultimul rând, studiul *Ombudsman*-ului în diverse regimuri democratice ne ajută să surprindem diferențele și asemănările dintre ariile culturale și de civilizație, în contextul globalizării.

2. Democrație și democratizare. Repere teoretice

Prin *democrație* se înțelege de regulă guvernarea de către popor. În antichitate, era socotită ca o formă de guvernământ alături de monarhie și aristocrație. Dacă Socrate și Platon au socotit-o a fi un regim ce nu reușea să instaureze binele public, pentru că îi lipsea autoritatea legii și competența aplicării specifice celorlalte două, începând cu Aristotel ea a început să fie concepută ca o componentă a unui regim mixt. Ideea a fost readusă în atenție în Renaștere de către Machiavelli.

Modernitatea a făcut din democrație un regim etalon, fapt legat de noul tip de legitimitate a instituțiilor pe care l-a introdus: odată ce puterea suverană și instituțiile sale sunt produsul voinței corpului social exprimată în contractul social, regimul politic ce conservă legitimitatea acestora nu poate fi decât acela care dă posibilitatea indivizilor să participe la actul guvernării în cel mai mare grad. Democrația reprezentativă a fost socotită a fi un astfel de regim. Dacă ipoteza contractului social a furnizat temeiul teoretic al democrației moderne, la nivel practic ea s-a impus prin extinderea dreptului de vot, secolul al XIX-lea însemnând pentru țările din Occident tocmai această trecere de la teorie la practică. În secolul al XX-lea democrația a fost concepută în diverse forme. Întrebările la care ideologiile contemporane au încercat să răspundă au fost: cine, în ce limite, în ce scop și prin ce mijloace trebuie să conducă? Cine conduce? Pornind de la supoziția egalității naturale a indivizilor, transferată în

egalitatea de drept în societate, liberalii consideră că poporul este cel care trebuie să guverneze. Dar, dacă prin popor se înțelege majoritatea oamenilor, condiția fundamentală ce trebuie îndeplinită este ca această majoritate să nu devină tiranică, să nu deposeze pe individ de drepturile sale fundamentale.

În secolul XX, disputa pe tema participării s-a dus între neoaclassici și liberalii bunăstării sociale. Neoclasicii socotesc că fiecare individ participă la guvernare în virtutea dreptului de vot din democrația reprezentativă. Dacă la guvernare este tot timpul o elită, acest fapt nu este antidemocratic, pentru că nu toți indivizii au competența participării la guvernare – decât să ne preocupăm de cantitatea celor ce participă la guvernare, este mai bine să ne concentrăm asupra calității celor care ne reprezintă (principiu susținut și de către conservatori). Încercarea statului de a realiza o egalizare economică cu scopul lărgirii participării politice este socotită de către neoclasici ca o manifestare a tiraniei majorității. Liberalii bunăstării sociale susțin că inegalitatea economică afectează participareapolică. Statul trebuie, în acest caz, să asigure participarea tuturor, pentru că, așa cum spunea Mill, participarea politică este o cale spre dezvoltarea ființei umane. Această idee a sprijinit mișcările emancipatoare, cele care au vizat eliminarea discriminărilor ce afectau anumite categorii (femei, negri etc).

Și social-democrația susține că democrația este guvernarea poporului, prin aceasta înțelegând că fiecare trebuie să aibă o influență egală în guvernare: „un om, un vot”. Pentru a realiza acest lucru, este necesară o redistribuire a puterii, pornind de la cea economică, deoarece, cred ei, doar eliminarea inegalităților economice dintre indivizi face posibilă participarea lor la jocul politic cu șanse egale. În același ton, dar luând distanță de orientările social-democrate, socialiste și comuniste, s-a înscris, în anii '60, și concepția „Noii Stângi” despre democrație. Susținătorii acestui curent socoteau că societatea capitalistă este antidemocratică, transformând individul în consumator și nu în cetățean activ. Ei au propus „democrația participativă”, posibilă într-o societate în care majoritatea oamenilor sunt capabili să exercite un mai mare control asupra deciziilor care le afectează viața.

Pe creșterea gradului de participare insistă și ecologiștii, care cred că maximizarea participării individuale într-un sistem descentralizat, care permite cea mai directă participare posibilă, este cea mai bună cale de responsabilizare față de conservarea mediului în care trăim.

Comuniștii au susținut democrația populară, socotind că oamenii obișnuiți (proletarii, clasa muncitoare) sunt cei care trebuie să guverneze. Asta nu însemna că proletarii controlau guvernul în mod direct, ci că guvernarea trebuia exercitată de către Partidul Comunist care guverna în interesul clasei muncitoare. Ideologia fascistă respinge democrația, socotind-o sursă

a tuturor relelor, pentru că principiul după care funcționează este cel a divizării. Societatea, considerată ca un tot, trebuie să fie condusă de o elită, mobilizată de o etică specifică, singura capabilă să asigure funcționarea corpului social.

În ce limite? Liberalii consideră că guvernarea populară trebuie să fie riguros limitată constituțional pentru a nu restrânge sfera privată. Limita între sfera publică și cea privată este obiectul disputelor și negocierilor dintre neoclasici (aproiați de conservatori) și liberalii bunăstării sociale (a căror poziție se apropie mai mult de cea a social-democraților).

Plecând de la premisa că guvernarea este un instrument al cetățenilor capabili de realizarea binelui public, *social-democrații* consideră că sfera de acțiune a acestora trebuie să fie lărgită în concordanță cu nevoile celor mulți. Comunismul consideră că guvernământul va acoperi toată societatea în întregul ei, distincția dintre public și privat nemaexistând. Ideea aceasta o găsim și în fascism. Cu ce scop? Liberalii consideră că scopul guvernământului democratic este apărarea drepturilor, intereselor și libertăților indivizilor privați de la care emană. Social-democrații consideră că scopul guvernământului democratic este realizarea egalității și a dreptății sociale, pentru aceasta fiind îndreptățită redistribuirea averii. Comunismul consideră că scopul democrației populare îl constituie suprimarea capitaliștilor și a burgheziei pentru a institui societatea fără clase în care principiul fundamental este „de la fiecare după capacități, fiecăruia după nevoi”. Ecologiștii cred că scopul guvernării democratice este responsabilizarea tuturor față de problematica conservării mediului înconjurător. Prin ce mijloace? Liberalii și social-democrații consideră că guvernarea democratică trebuie să se realizeze prin instituțiile reprezentative. Primii consideră că participarea la guvernare trebuie să se realizeze într-un sistem descentralizat. Cei din urmă pun accentul pe un sistem dirijat de instituțiile centrale. O seamă de autori (H. Arendt, J. Habermas etc) propun o trecere de la democrația reprezentativă la cea participativă, considerând că prin apropierea de modelul participativ se elimină prăpastia dintre individ și instituții, specifică modelului reprezentativ. Comuniștii consideră că democrația populară trebuie exercitată inițial prin instituțiile burgheziei, prin care se instituie „dictatura proletariatului”, pentru ca după aceea să se manifeste prin participarea directă.

3. Fenomenul democratizării și efectele lui în materia drepturilor omului

Democratizarea este un proces extrem de complex, petrecut, de-a lungul secolului XX, deopotrivă în țările cu un vechi regim constituțional și în cele care au fost guvernate, până de curând, în manieră autoritară sau dictatorială. În cele dintâi, democratizarea a constat în

„umanizarea” birocrăției, în descentralizare și transparentizarea proceselor decizionale; în cele din urmă, a privit însuși fundamentul autorității politice. Deși privește în mod cert întreaga umanitate, democratizarea este asociată, în multe analize contemporane, doar acelor sisteme angajate fie în schimbarea ordinii politice (prin înlăturarea dictaturilor sau a regimurilor autoritare în favoarea democrației – păstrându-se însă organizarea economică de tip capitalist –, așa cum s-a întâmplat în Grecia, Spania și Portugalia, ca și în numeroase țări din America Latină și din Asia), fie în recompoziția radicală a politicii și a economiei deopotrivă (prin trecerea de la socialism la capitalism – proces specific țărilor din Europa Est-Centrală).

Odată cu mutațiile spectaculoase și neașteptate din interiorul fostei lumi socialiste, problema succesiunii epocilor istorice și a regimurilor politice a revenit în actualitate, cu aceeași efervescență cu care se derulasera dezbaterile din a doua jumătate a secolului al XIX-lea privind sensul istoriei și calea pe care trebuia să o urmeze societatea industrială. Astfel, dovedind o vie conștiință a tranziției și a situării într-un punct nodal al istoriei, modernitatea oferise trei alternative de organizare: liberalismul, socialismul revoluționar și social-democrația. Liberalismul reușise să imprime deja epocii sale spiritul întreprinzător și concurențial în plan economic; în materie de politică, proiectul său era acela al statului minimal, al pluralismului și al libertății rezonabile. Socialismul marxist crease scenariul trecerii, prin revoluție violentă, de la „preistoria omenirii” (istoria luptei de clasă) la un fel de post-istorie (o epocă a egalității, lipsită de exploatare și de alienare). Ultima dintre soluțiile gestionării sistemului industrial – social-democrația –, apărută ca o deviație de dreapta de la marxismul ortodox, optase pentru o evoluție „naturală” și pașnică a raporturilor economice și politice, mizând pe socializarea producției și a capitalului, precum și pe consolidarea pluralismului și a democrației parlamentare, în care interesele maselor salariale să poată fi corect reprezentate. După revoluția bolșevică din 1917, capitalismul și democrația ajunseseră să concureze cu economia centralizată și dictatura proletară a regimului sovietic, instituind un dualism al civilizațiilor care părea să dureze multă vreme.

Eșuarea experimentului comunist a atras după sine căderea în desuetudine a teoriei marxiste despre succesiunea modurilor de producție; aceasta și-a pierdut forța explicativă și atractivitatea, lăsând loc altor construcții ideologice, de la cele deja clasice (care reprezentaseră vreme de un secol contraponderea la socialismul revoluționar), până la formule cu pretenție de noutate absolută și de depășire a ideologiilor. Astfel, s-a ajuns la ideea că lumea nu se va îndrepta niciodată definitiv spre o societate a egalității, întrucât aceasta ar contrazice însăși natura umană și infinita diversitate a indivizilor. Mai curând s-ar contura la orizont o „planetă

liberală” sau un „sfârșit al istoriei” (după celebra expresie a lui Francis Fukuyama). Și alți analiști considerau că, după căderea comunismului, țările care l-au practicat într-o formă sau alta nu fac altceva decât să se ralieze la viziunea occidentală a guvernământului moderat; reînnoind perspectiva liniară a dezvoltării, sistemele politice europene s-ar afla în marș spre un ideal unic – acela al democrației de tip liberal –, însă fiecare situându-se într-o altă etapă a acestei mișcări de-a dreptul irezistibile.¹

Privită ca întoarcere a societăților estice în matca unui model de civilizație pe care îl abandonaseră în urma revoluțiilor socialiste, tranziția a fost numită uneori – mai în glumă, mai în serios – „restaurație”, acestui termen trecându-i-se sub tăcere conotațiile negative, care trimit la situarea în contra-sensul istoriei. Tranziția ar însemna, din această perspectivă, reîntronarea valorilor autentice ale libertății, după toate derivatele totalitare care au siluit individul și societatea.

Tranziția spre democrație a mai fost asociată și conceptului de criză. Societățile organizate potrivit modelului sovietic, după expansiunea socialismului la sfârșitul celui de-Al Doilea Război Mondial, au intrat într-o criză de sistem, încă de la mijlocul anilor '70. Această criză, manifestată prin eșecul economiei hipercentralizate și prin erodarea fundamentului ideologic al „democrației populare”, s-a accentuat spectaculos în anii '80, astfel încât țările socialiste s-au regăsit într-o dilemă insolubilă: „succesul economic nu putea fi atins decât cu prețul stabilității politice, în timp ce stabilitatea politică putea fi susținută numai cu prețul eșecului economic”.² Situarea în această dilemă și cronicizarea efectelor ei au condus la prăbușirea regimurilor totalitare de inspirație sovietică. Au rezistat numai câteva „insule” de socialism, în acest efect al dominoului (Coreea de Nord, confruntată cu grave probleme economice, perpetuează încă regimul comunist printr-o inerție a supunerii și a adorării liderului charismatic; Vietnamul și Cuba au fost nevoite să-și reconsidere raporturile cu lumea occidentală și să-și asume responsabilitatea crizei; China a evitat prăbușirea ideologică printr-o combinație de liberalizare economică și de represiune politică).

Chiar dacă actuala criză a societăților aflate în tranziție nu se poate identifica (nici temporal și nici din perspectiva conținutului) cu criza generală a lumii socialiste, trebuie remarcat totuși faptul că deriva politică, economică și morală din prezent rezultă în mare

¹ Christian Bidegaray, *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale*, în: „Pouvoirs”, nr. 65 („Morale et politique”), P.U.F., Paris, 1993, p. 131.

² Zbigniew Brzezinski, *Mareleșec. Nașterea și moartea comunismului în secolul XX*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1993, p. 227.

măsură din „condamnarea” pe care regimul comunist a pronunțat-o pentru viitor. Aceasta constă într-o destructurare pe termen lung a societății globale, întrucât criza socială are totdeauna la bază o criză politică, iar criza politică este generată de o criză morală, de un deficit grav de educație și de cultură, nu numai de recesiunea economică.

În contextul analizei fenomenelor aflate în derulare în societățile post-totalitare, apare adesea termenul de reformă. Acesta nu este însă nou în limbajul politic al Estului, întrucât și-a început cariera în perioada de liberalizare a socialismului din țări ca Iugoslavia, Cehoslovacia și Ungaria (în deceniile 7-9) și de reconciliere a statului socialist cu ordinea de drept degrevată de funcția de represiune politică (a se vedea, în acest sens, conceptul de „stat socialist de drept”, avansat în literatura politică sovietică din vremea lui Gorbaciov). Actualmente, „reforma” este un concept utilizat pentru a numi cu precădere procesele de schimbare care au loc în domeniile nepolitice (cum sunt economia, învățământul, sănătatea, asistența socială etc.), dar care necesită o acțiune politică orientată, în compartimentul ei legislativ și executiv, către o modificare corectivă treptată a vechilor structuri, astfel încât ansamblul social să se adapteze din mers la noile realități mondiale.

Pentru sistemul politic, ca și pentru unele segmente nepolitice ale socialului din fosta lume comunistă, termenul de reformă nu este totdeauna adecvat și operațional. În domeniul politic, schimbările au fost mai curând revoluționare decât reformatoare, înlocuind – cel puțin la nivel instituțional, formal – regimul totalitar cu unul democratic (așa încât de la monolismul puterii s-a ajuns la separația puterilor în stat, de la monopartidism, la pluripartidism etc.). Cât privește proprietatea, ca axă a economicului, aceasta s-a înscris pe o coordonată a reprivatizării, mai ales în sectorul agricol. Pentru numeroase domenii de activitate productivă, schimbarea a constat mai mult într-o prăbușire accelerată sau chiar într-un faliment și nicidecum în restructurare. Economia estului european a fost pur și simplu lăsată să intre în colaps, considerându-se că acesta este cel mai eficient mod de a distruge comunismul. Utopia politică ce a presupus că istoria poate fi luată de la zero a împiedicat dezvoltarea unei strategii reformatoare, compromițând astfel recuperarea din vechiul sistem a achizițiilor sociale și a unor modele eficiente de organizare a producției (asemănătoare, de altfel, celor practicate în planificarea capitalistă). Pe ansamblul fostului bloc socialist, procesele reformiste s-au desfășurat cu bune rezultate doar în acele țări în care schimbarea regimului politic a fost efectul unor negocieri de durată între vechea gardă comunistă (constrânsă la compromisuri), reformatorii din sânul partidelor comuniste și, mai târziu, noile forțe politice reprezentând societatea civilă (forțe lăsate chiar de către guvernanți să se nască, fie pentru a răspunde

cerințelor mediului politic internațional, fie dintr-o dorință sinceră de deschidere și liberalizare). În rest, acolo unde comunismul nu a putut fi înlocuit pașnic și treptat, a existat un refuz ideologic al reformei, refuz agrementat cu o sete distructivă alimentată de teama că un comunism care reușește să se reformeze își păstrează șansa de a rămâne un competitor redutabil în jocurile democrației pluraliste.

Reformarea comunismului (mai precis, a regimurilor politice și a sistemelor socio-economice organizate după principiile socialismului de inspirație sovietică) a reprezentat așadar o realitate a anilor '60-'80 în țări ca Iugoslavia, Cehoslovacia, Ungaria, Polonia și URSS. În unele cazuri, reforma a dat rezultate, deschizând societăților respective calea spre capitalism și democrație; în altele, s-a încheiat trist, cu lovituri restauratoare ale forțelor conservatoare. Cât privește schimbarea de sistem desfășurată pe fundalul *perestroikăi* inițiate de Gorbaciov – cea mai apropiată în timp și ca substanță de tranziția din anii '90 –, procesele ei au contribuit la o modernizare autoritară, care nu se putea acomoda total cu libertatea politică propriu-zisă și cu pluralismul real. Grupate de către unii analiști politici (ca Oleg Roumiantsev, Laszlo Bruszt sau Timothy Garton-Ash) sub numele de *démocrature* sau de *révolution*³, aceste procese au fost privite ca un amestec instabil de democrație și de dictatură, ca un compromis politic între adepții conservării fundamentului socialist al organizării sociale și politice și cei care doreau o cu totul altă lume: a statului de drept și a economiei de piață. Miza înșelătoare a respectivului compromis a reprezentat-o statul de drept, conceput „fie ca o etapă, o fază de tranziție analogă celor pe care le-au cunoscut regimurile occidentale însele, cum au fost monarhiile constituționale sau regimurile mixte, fie ca un alibi, ca un ultim refugiu al inamicilor democrației (care acceptau să-și limiteze puterea tocmai pentru a și-o conserva mai bine), fie în sfârșit ca o condiție, indispensabilă și de nedepășit, a regimurilor non-tiranice”.

După 1990, idealul statului socialist de drept a fost înlocuit cu acela al construcției unui stat de drept imun la deformările ideologice ale ideii de justiție, iar „pluralismul socialist” al opiniilor a fost abandonat în favoarea pluralismului politic. Totuși, stilul și metodele „democraturii” s-au păstrat, într-o anumită măsură, în exercițiul puterii, ca și în comportamentele actorilor societății civile. Respingând ideea de reformă din considerente ideologice, dorind o reconstrucție *ex nihilo* a spațiului politic, multe forțe politice din fostele țări socialiste s-au trezit în plină utopie a „democratizării prin decrete”. Ieșirea din această nouă

³ Termenul de „refoluție” a fost creat de Timothy Garton-Ash pentru a desemna evenimentele de la Varșovia și Praga, întrucât ele au fost, în esență, reforme realizate de către guvernanți ca răspuns la presiunile revoluționare ale celor guvernați. În schimb, pentru evenimentele de la Berlin și București, Garton-Ash folosește fără ezitare termenul de „revoluție”, acesta dând seamă de schimbarea rapidă și radicală a regimurilor politice din țările respective.

utopie a solicitat, în mod necesar, o evaluare critică nu numai a realităților politice și economice aflate în derulare, ci și a conceptelor și sintagmelor care exprimă aceste realități. Așadar, *restaurație* (fie ca restaurație socială a capitalismului, completată cu revenirea la democrația de tip interbelic, fie restaurația socialismului sub forme noi, insuficient teoretizate), *criză*, *reformă*, *modernizare autoritară*, *democratură* sau *refoluție* (reformism revoluționar) reprezintă tot atâtea formule care încearcă să surprindă specificul proceselor de transformare a societăților central și est-europene în ultimele două decenii ale secolului XX și în primii ani ai secolului XXI. Câtă vreme respectivele procese s-au desfășurat în interiorul sistemului socialist, ele s-au prezentat ca încercări de democratizare și reformare a sistemului, confirmând tezele convergentismului. De îndată ce regimurile politice bazate pe supremația partidelor comuniste au fost înlocuite cu forme de organizare asemănătoare democrațiilor occidentale, analiștii politici au abandonat termenii utilizați anterior, pentru a face apel la nebuloasa “tranziție”.

Luând drept etalon stadiul lor de dezvoltare și propria lor organizare politică, democrațiile occidentale s-au raportat la regimurile autoritare și la dictaturi ca la niște forme degenerate, ca la niște deviații de la calea guvernării moderate, sau ca la moduri pur și simplu „primitive” de exercitare a puterii, care trebuiau să evolueze, obligatoriu, către democrația pluralistă. În prezent, analiza tranziției post-comuniste readuce în atenție problemele „tranziției democratice” începute cu aproape patru decenii în urmă și care a făcut ca regimurile autoritare (numite, după caz, „birocratice”, „neo-bismarkiene”, „neo-bonapartiste”, „modernizator-conservatoare” etc.) să fie înlocuite de regimuri pluralist-constituționale. Dacă pentru procesele de democratizare petrecute în Spania, Portugalia și Grecia s-a utilizat sintagma „tranziție democratică”, utilizarea ei pentru a desemna mutațiile care au avut loc în Europa Centrală și de Est a presupus asumarea supoziției că evoluția țărilor din fostul bloc socialist va fi identică (sau cel puțin asemănătoare) cu cea a tinerelor democrații meridionale.

Desigur, există unele puncte comune între procesele de democratizare din sudul Europei și America Latină, pe de o parte, și centrul și estul european, pe de altă parte. În primul rând, democratizarea în plan politic s-a produs după o lungă perioadă de dictatură, fapt care a necesitat înainte de toate reconstrucția societății civile și a culturii politice democratice. Fără sprijinul societății civile, așa fragilă cum era ea, formele instituționale ale regimului democratic riscau să se prăbușească; fără cultura politică democratică (transmisă și asimilată destul de repede grație unei multitudini de factori socializatori), indivizii puteau fi tentați de „avantajele” societății de masă și puteau aluneca spre o critică sterilă a democrației, din unghiul unei

nostalgii a consensului. În al doilea rând, Europa Centrală și de Est a cunoscut și ea, cel puțin la începutul perioadei de tranziție, acțiunea unor lideri charismatici (democrați modernizatori) și a unor coaliții sau mișcări fondatoare de regimuri democratice (Solidaritatea în Polonia, Forumul Civic în Cehoslovacia, Frontul Salvării Naționale în România etc.), la fel ca și țările care au trecut prin tranziția democratică în anii '70-'80.

Cu toate acestea, deși nu putem afirma că există un strict raport de determinare între economic și politic⁴, trebuie arătat că țările fostului bloc socialist au avut și au încă o sarcină mult mai grea decât a avut-o Spania, spre exemplu. Astfel, dacă regimul lui Franco nu distrusese economia de piață, ci permisesese chiar o semnificativă relansare economică, regimurile comuniste – gestionare ale unor economii centralizate – au indus blocaje pe termen lung și lipsa capacității de adaptare la fluxurile schimburilor mondiale. Așa se explică faptul că, dacă după război comuniștii încercaseră să construiască socialismul fără proletariat, astăzi e vorba despre a restaura capitalismul în absența unei burghezii. De aceea analiza tranziției post-comuniste implică un cadru mult mai larg: nu este vorba numai de o schimbare la nivelul instituțiilor politice, ci și de relansarea economică și de schimbarea structurii sociale. Este cunoscut faptul că regimurile occidentale se bazează pe o puternică clasă de mijloc, interesată de aplanarea conflictelor și de difuzarea valorilor echilibrului și armoniei comunitare. Pretutindeni acolo unde clasa mijlocie lipsește sau este slab reprezentată, democrația nu funcționează deloc (fiind detronată de regimuri autoritare), sau se menține într-un echilibru precar, la nivel formal-instituțional. Fostele țări comuniste sunt încă departe de a avea o semnificativă clasă de mijloc, iar dificultățile economice cu care se confruntă nu pot fi compensate de avansul politic rezultat din acțiunea conjugată a unor factori interni (ale căror interese sunt conjunctural legate de stabilitatea democrației) și a presiunilor internaționale.

Asociind democrația cu problemele create de restructurarea economiei, populația acestor țări se află într-o stare de dezorientare: lipsa culturii politice o împiedică să perceapă valorile democrației și să creadă în ele necondiționat, pe când criza economică face ca prosperitatea – asociată capitalismului și modului său de guvernare – să fie un vis îndepărtat. În aceste circumstanțe, pentru omul de rând, ca și pentru analiștii politici și economici, apare întrebarea: către ce societate ne îndreptăm sau care este sensul tranziției post-comuniste? În contextul dezbatelor referitoare la „tranziția democratică” a unor țări din sudul Europei, din America Latină și Asia de Sud-Est, s-au profilat trei modele de capitalism, cu trăsături

⁴ După opinia lui Robert Dahl (*Polyarchy. Participation and Opposition*, 1971), dezvoltarea economică nu conduce în mod necesar la un înalt nivel al dezbaterii politice, după cum nici democrația politică nu este o condiție necesară sau suficientă pentru a se imprima un ritm alert dezvoltării economice.

specifice. După cum precizează Silviu Brucan, cele trei modele sau tipuri de capitalism sunt:

a) capitalismul dezvoltat de tip occidental, caracterizat în plan economic de un produs intern brut de 15-20.000 de dolari pe cap de locuitor, o populație activă rurală sub 10% din totalul populației active și un puternic sector terțiar (care angajează mai bine de jumătate din populația activă); în plan politic, țările capitaliste occidentale au toate regimuri pluraliste constituționale;

b) capitalismul est-asiatic este specific celor patru „tigri” din Pacific: Coreea de Sud, Taiwan, Hong-Kong și Singapore – state care în ultimele decenii au realizat o rată impresionantă a creșterii economice, intrând în grupul țărilor dezvoltate; capitalismul est-asiatic se bazează pe următoarele principii politice, economice și morale: regim politic autoritar, capabil să concentreze efortul național în direcția realizării unor obiective strategice; industrializare orientată spre domeniile de vârf; finanțare masivă a învățământului și cercetării; etică a muncii și disciplină socială înaltă; cultivarea spiritului comunitar (spre deosebire de individualismul specific liberalismului occidental); încurajarea investițiilor străine, paralel cu sprijinirea de către stat a capitalului național;

c) capitalismul sud-american este o structură economică și social-politică organizată pe bazele mecanismului Nord-Sud, care se referă la raporturile de dominare existente între Statele Unite și sudul continentului american; aceste raporturi presupun trei elemente: comerțul inegal (balanța comercială net favorabilă Statelor Unite, exportatoare de produse finite de înaltă tehnicitate și importatoare de materii prime), datoria externă uriașă a Sudului și supremația dolarului. Dominația Statelor Unite reprezintă doar o componentă a capitalismului sud-american. Cealaltă dimensiune este dată de factorii interni, de specificul societăților sud-americane: populația este puternic polarizată (o pătură subțire a proprietarilor industriali, a bancherilor și latifundiarilor, opusă mării majorități a populației sărace și slab educate), clasa de mijloc fiind aproape inexistentă; burghezia națională nu are suficientă putere economică pentru a se constitui într-un actor important pe piața mondială; pe fondul sărăciei generale, tentația îmbogățirii miraculoase este mai mare decât etica și disciplina muncii. Lumea sud-americană este una a telenovelei (care compensează toate frustrările săracilor) și a jocurilor financiare piramidale (care îi atrag pe aceiași săraci în plasa unor inginerii financiare dubioase și extrem de păguboase)⁵.

Analizând condițiile interne și situația internațională în care evoluează România, Brucan ajungea la concluzia că tranziția post-comunistă are ca direcție capitalismul occidental, deși există unele asemănări cu celelalte două modele. Astfel, structura socială prezentă, dar mai ales cea pe care o putem prevedea pentru următorul deceniu, ne apropie de modelul est-asiatic;

⁵ Cf. Silviu Brucan, *Stâlpii noii puteri în România*, Editura Nemira, București, 1996.

în schimb, etica muncii și „mecanismul Nord-Sud” (existent și în raporturile dintre Occident și Europa Centrală și de Est) ne apropie de capitalismul sud-american. Lumea post-comunistă în care s-au creat cadrele formale ale democrației s-a caracterizat, în perioada de tranziție, prin multiplicarea mecanismelor de apărare a drepturilor omului, unele dintre ele aparținând instituțiilor statului, altele societății civile.

4. Ombudsman-ul în democrațiile consacrate Europene

Data fiind importanța sa în sistemul protecției drepturilor omului, Avocatul Poporului are în cele mai multe țări o consacrare în însăși legea fundamentală. Această situație a fost determinată, printre altele, și de momentul istoric al consolidării culturii drepturilor omului, în perioada postbelică, perioadă care coincide cu o semnificativă producție constituțională – deopotrivă în democrațiile tradiționale și în statele independente rezultate în urma decolonizării. Există, însă, și țări în care reglementarea funcționării Ombudsman-ului nu se originează în Constituție, ci în acte juridice de un rang mai scăzut. Așa stând lucrurile la nivel global, pentru a radiografia cât mai complet Avocatul Poporului, trebuie să ținem seama nu doar de sistemul de drept în cadrul căruia a fost consacrat (de drept roman, drept germanic, *Common Law* sau de drept scandinav), ci și de caracterul consacrării legale, de caracterul și mijloacele responsabilizării, de condițiile istorice în care a apărut, de sistemul constituțional și administrativ din fiecare țară.

a) Consacrarea Ombudsman-ului în sistemul scandinav

Analiza modului de consacrare a Ombudsman-ului mai întâi în sistemul nordic, scandinav, este justificată de originea acestei instituții în spațiul suedez. După apariția sa, la începutul secolului al XVIII-lea, și după consacrarea constituțională din Suedia anului 1809, instituția a devenit un reper pentru maniera de garantare a drepturilor și libertăților și pentru corectitudinea administrației, fiind reglementată la nivelul actelor de bază ale ordinii constituționale.

Ordinea constituțională suedeză este compusă din patru texte, considerate legifundamentale ale regatului: Constituția propriu-zisă (*Regeringsformen*), care a făcut obiectul unei revizuirii totale în 1974; Legea succesiunii la tron (*Successionsordningen*), adoptată în 1810 și modificată în 1979; Legea cu privire la libertate presei (*Tryckfrihetsförordningen*), adoptată în 1949; Legea supra libertății de expresie (*Yttrandefrihetsgrundlagen*), din 1992. Regulamentul Riksdag-ului (*Riksdagsordningen*)

adoptat tot în 1974, ocupă o poziție subordonată celorlalte 4 acte enumerate, dar superioară legilor ordinare. În actuala Constituție a Suediei se specifică, în articolul 6 din Capitolul XII (referitor la controlul parlamentar): „Riksdag va alege unul sau mai mulți *Ombudsmeni* pentru supravegherea, conform instrucțiunilor date de *Riksdag*, a aplicării la nivel de servicii publice a legilor și a altor statute. Un *Ombudsman* poate demara proceduri legale în cazurile precizate în aceste instrucțiuni. Un *Ombudsman* poate fi de față la deliberările unei curți sau ale unei autorități administrative și va avea acces la procesele verbale și alte documente ale oricărei astfel de curți sau autorități. Orice autoritate de justiție sau administrativă și orice oficial al Statului sau al unei guvernări locale va furniza *Ombudsman*-ului informațiile și rapoartele pe care acesta le solicită. O responsabilitate asemănătoare se raportează la orice altă persoană aflată sub supravegherea *Ombudsman*-ului. Un procuror public va oferi asistență *Ombudsman*-ului la cerere. Regulamentul *Riksdag*-ului conține dispoziții de detaliu privind mediatorii”.⁶ Din conținutul articolului menționat, rezultă că *Ombudsman*-ul suedez este menționat în textul de bază al ordinii constituționale și explicitat în Regulamentul *Riksdag*-ului – document cu statut de lege organică.

În ultimii ani, Parlamentul a adoptat o serie de amendamente la Actul *Riksdag* și la Actul cu Instrucțiuni pentru *Ombudsmenii* Parlamentari. Cel mai important amendament dă Parlamentului dreptul de a alege unul sau mai mulți *Ombudsmeni* Delegați pentru mandate de doi ani, pe lângă cei patru *Ombudsmeni* Parlamentari. În Capitolul 8 al Actului *Riksdag* (privitor la oficiali și corpuri reprezentative), se specifică faptul că în *Riksdag* vor fi incluși patru *Ombudsmeni* Parlamentari, un Lider Parlamentar al *Ombudsman*-ului și trei *Ombudsmeni* Parlamentari. Liderul Parlamentar al *Ombudsman*-ului va fi Director Administrativ al Biroului *Ombudsman*-ilor și va hotărî asupra direcției principale a activităților acestuia. Alegerea *Ombudsman*-ului Parlamentar Principal va fi coordonată separat, iar ceilalți *Ombudsmeni* Parlamentari vor fi aleși individual. Un *Ombudsman* este ales pentru o perioadă care se întinde de la momentul alegerii sale, sau orice altă dată ulterioară stabilită de *Riksdag*, până la momentul unei noi alegeri, la o distanță de patru ani. Totuși, la cererea Comitetului privind Constituția, *Riksdag* îl poate elibera din funcție înainte de trecerea celor patru ani pe un *Ombudsman* care i-a înșelat încrederea. Dacă un *Ombudsman* se retrage înainte ca mandatul să îi expire, *Riksdag* va alege un succesor pentru un nou mandat de patru ani cât de repede posibil. Dacă un *Ombudsman* este împiedicat să își îndeplinească funcțiile pentru multă vreme datorită

⁶ Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/>

unei boli sau altor cauze, *Riksdag* va alege un înlocuitor pentru perioada cât un asemenea impediment este prezent.

Constituția Regatului Norvegiei consacră *Ombudsman*-ul parlamentar pentru administrație publică. Constituția a fost adoptată la 17 mai 1814, de Adunarea Constituantă la *Eidsvoll*. De-a lungul timpului, au fost adoptate unele amendamente, cel mai recent fiind adoptat la 23 iulie 1995. Funcția *Ombudsman*-ului parlamentar pentru administrația publică este stipulată în Art. 75 al Constituției: „Este de datoria *Storting*-ului să numească o persoană care să nu fie membru al *Storting*-ului, în maniera stipulată prin lege, pentru a superviza administrația publică și care să activeze în serviciul său pentru a asigura că nu este făcută nicio injustiție cetățeanului individual”.⁷

Pe lângă consacrarea constituțională, *Ombudsman*-ul norvegian își are reglementată punctual activitatea în *Legea Ombudsman-ului pentru administrația publică*, adoptată la 22 iunie 1962 și amendată succesiv prin Legile de la 22 martie 1968, 8 februarie 1980, 6 septembrie 1991, 11 iunie 1993, 15 martie 1996. În Legea menționată, se precizează că: „După fiecare Alegere Generală, *Storting*-ul va alege un *Ombudsman* pentru Administrație Publică, *Ombudsman*-ul Civil. Alegerea este făcută pentru o perioadă de patru ani de la 1 ianuarie a anului care urmează Alegerilor Generale. *Ombudsman*-ul trebuie să aibă calificările stipulate pentru un judecător al Curții Supreme. El nu trebuie să fie un membru al *Storting*-ului. Dacă *Ombudsman*-ul decedează sau devine incapabil să-și execute îndatoririle, *Storting*-ul va alege un nou *Ombudsman* pentru perioada rămasă de mandat. Același lucru este valabil dacă *Ombudsman*-ul renunță la funcție sau dacă *Storting*-ul decide printr-o majoritate de cel puțin două treimi să-l elibereze din funcție. Dacă *Ombudsman*-ul este împiedicat temporar de o îmbolnăvire sau din alte motive să-și îndeplinească îndatoririle, *Storting*-ul poate alege un *Ombudsman* adjunct care să execute îndatoririle în timpul perioadei de absență.

În Constituția Finlandei (adoptată în data de 17 iulie 1919 și modificată de Actul Constituțional 1221/1990 și de Actul Constituțional 969/1995), *Ombudsman*-ul este consacrat ca instituție în Articolul 49, care prevede următoarele: „*Ombudsman*-ul va fi ales de către Parlament pentru o perioadă de 4 ani, în cadrul unei sesiuni obișnuite a acestuia. Persoana aleasă în această funcție trebuie să aibă cunoștințe solide de legislație. Alegerea va fi organizată conform aceluiași proceduri utilizate și pentru alegerea Președintelui Parlamentului. De asemenea, vor fi aleși pentru aceeași perioadă și conform aceluiași proceduri un *Ombudsman* Parlamentar Adjunct (care îl va asista pe acesta și care îi va îndeplini

⁷ Parliamentary Ombudsman for Public Administration, <http://www.sivilombudsmannen.no/>

funcțiile în cazul în care este necesar) și un înlocuitor al *Ombudsman*-ului Adjunct (care îl va înlocui pe acesta din urmă în îndeplinirea sarcinilor, atunci când acesta este descalificat din funcție). În cazul în care *Ombudsman*-ul Parlamentar moare sau renunță la funcție înainte de expirarea mandatului, Parlamentul poate alege un nou *Ombudsman* Parlamentar pentru perioada rămasă din mandat”.⁸ Obligația *Ombudsman*-ului Parlamentar este aceea de a supraveghea modul în care Judecătoriile sau alte autorități sau oficialități publice își exercită activitatea, dar și modul în care aplică legea și își îndeplinesc obligațiile angajații instituțiilor publice, precum și alte persoane cu funcții în serviciul public. În îndeplinirea obligațiilor sale, *Ombudsman*-ul Parlamentar, trebuie de asemenea să supravegheze implementarea drepturilor fundamentale ale omului.

Pe lângă menționarea sa în Constituție, *Ombudsman*-ul are și un act normativ special, asemănător cu cel suedez (lucru explicabil dacă ținem seama de faptul că Finlanda a fost multă vreme o provincie a regatului Suediei): *Regulamentul privind Ombudsman-ul Parlamentului* (adoptat în 1920, cu amendamentele ulterioare). Considerând că Danemarca aparține aceleiași tradiții constituționale nordice, scandinave, vom arăta că *Ombudsman*-ul Parlamentar din această țară este consacrat în Articolul 55 din Constituția adoptată în 1953: „Folketing-ul va alege una sau două persoane care să nu fie membre ale Parlamentului, pentru a supraveghea activitatea administrației de stat, civile și militare”.⁹ Pe lângă consacrarea constituțională, există și o Lege a *Ombudsman*-ului, nr. 473 din 12 iunie 1996, care prevede alegerea unui *Ombudsman* după fiecare scrutin general sau după oricare vacanță a postului. Această prevedere se aseamănă cu cea din legislația norvegiană.

b. Consacrarea Ombudsman-ului în sistemul anglo-saxon

În spațiul anglo-saxon (indiferent dacă ne referim doar la Insulele Britanice sau la întreg arealul care a moștenit sistemul *Common Law*), *Ombudsman*-ul este consacrat prin diferite legi, la nivel național și regional. Sistemul fundamentat de *Common Law* este destul de complicat, cu multe ramificații și particularități regionale. În Marea Britanie, spre exemplu, operează la nivel național Legea privind Comisarul Parlamentar pentru Administrație (1967). La nivel local, a fost instituit *Ombudsman*-ul guvernului local (prin Legea guvernului local, din 1974), cu referire la Anglia și Țara Galilor. În fine, există și o altă categorie de *Ombudsmen*,

⁸ Parliamentary Ombudsman, <http://www.ombudsman.fi/>

⁹ Parliamentary Ombudsman, <http://www.ombudsmanden.dk>

creată prin Legea Comisarului Departamentului de Sănătate din 1993 (de asemenea cu aplicare în Anglia și Țara Galilor).

Cât privește Scoția, Parlamentul acesteia a dat un Decret în anul 1988 pentru crearea Ombudsman-ului Serviciilor Publice Scoțiene. Însă reglementarea legală a controlului corectitudinii actelor administrației și ale diverselor servicii publice în raport cu cetățenii are un suport mult mai larg și mai vechi decât Decretul menționat. Astfel, enumerăm în acest sens: *Ordonanța privind organele locale ale Guvernului (din Scoția) din 1975; Ordonanța privind organele locale ale Guvernului din 1978; Ordonanța privind organele locale ale guvernului, fondul funciar și planificarea acestuia din 1980; Ordonanța privind Sănătatea Psihică din 1984; Ordonanța privind procedura reclamațiilor din spitale din 1985; Ordonanța privind Reforma Legislativă (diverse prevederi) din Scoția din 1985; Ordonanța privind Asistența Juridică din 1986; Ordonanța privind organele locale ale Guvernului din 1988; Ordonanța Domeniilor Private din 1988; Ordonanța privind secretul de serviciu din 1989; Ordonanța privind organele Guvernului și administrația locală din 1989; Ordonanța privind Comisiile de Servicii de Sănătate Publică din 1993; Ordonanța privind Drepturile Copiilor din 1995; Ordonanța privind Procesul de Dezvoltare Urbană și Rurală din 1997; Ordonanța privind Dezvoltarea (Edificii considerate și Areale de Conservare) Scoției din 1997; Ordonanța privind Dezvoltarea Scoției (Substanțele periculoase) din 1997; Ordonanța privind Ombudsman-ul Serviciilor Legale Scoțiene și Comisarul Administrației Locale din Scoția din 1997; Ordonanța privind standardele de etică din viața publică din 2000; Ordonanța privind Parcurile Naționale din Scoția din 2000; Ordonanța privind Libertatea Informației din 2000; Ordonanța privind reglementarea Asistenței Medicale din 2001.*¹⁰

O reglementare la nivel de lege specială o regăsim și în sistemul de control al actelor administrației din Republica Irlanda: este vorba despre *Ombudsman Act*, din 1980. În Irlanda de Nord – parte a Regatului Unit – oprează, în schimb, sistemul britanic. Canada face și ea parte din aria sistemului anglo-saxon, remarcându-se prin existența Ombudsman-ilor clasici, instituiți prin legi speciale, în aproape toate provinciile (cu excepția provinciilor Terra Nova și Insula Prințul Eduard). Nu există, însă, un Ombudsman la nivel federal, deși au existat încercări de creare, prin 1977. Există, totuși, la acest nivel, mai multe birouri cu funcții similare Ombudsman-ului, în materii restrânse: Verificatorul General al Canadei (care anchetează problemele legate de finanțe și de bunurile publice), instituit prin Legea verificatorului general și Legea anchetei; Comisarul pentru Protecția Vieții Private (însărcinat cu cercetarea

¹⁰ Parliamentary and Health Service Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.uk/>
Scottish Public Services Ombudsman, <http://www.scottishombudsman.org.uk/>

plângerilor formulate în baza prevederilor Legii protecției informațiilor cu caracter personal); Comisarul pentru Informații (anchetează plângerile despre nerespectarea de către Guvern a Legii privind accesul la informații); Comisarul pentru Limbile Oficiale (Ombudsman-ul drepturilor lingvistice, garantate prin Legea limbilor oficiale). În sectorul public, canadienii dispun și de alte instituții tip *Ombudsman*, create prin lege, dar având mai mult o funcție de mediere: *Ombudsman*-ul Ministerului Afacerilor Externe și Comerțului Internațional, *Ombudsman*-ul Afacerilor Indiene și al Nordului Canadian, Agenția Canadiană de Dezvoltare Internațională, Biroul Anchetatorului Corecțional.¹¹

c. Consacrarea *Ombudsman*-ului în sistemul german

Lumea germanică (Germania și Austria) se remarcă prin existența multiplelor pârgii de protecție a drepturilor cetățenilor în spațiul civil, motiv pentru care instituția *Ombudsman*-ului este mai bine reprezentată în domeniul militar. Astfel, în afara apelului ultim la *Ombudsman*, germanii pot beneficia de acțiunea instanțelor cu jurisdicție specifică, fie administrativă, fie fiscală, fie referitoare la asigurările sociale. Cu toate acestea, există și *Ombudmani* „clasici”, specializați pe investigarea plângerilor față de nedreptățile administrației. De exemplu, prin Articolul 45 litera c) din Constituția Republicii Federale Germania, se instituie un Comitet al Petițiilor. Primul birou de acest fel a fost creat în landul Renania-Palatina, prin Constituția adoptată în mai 1947. Rolul *Ombudsman*-ului va fi mai bine fixat, ca apărător al cetățenilor în relația cu administrația, prin amendamentul la Constituție adoptat în 1974.¹²

Constituția Federală a Austriei reglementează, în Capitolul VII, Articolul 148, litera a, că oricine poate depune plângere la *Volksanwaltschaft* (*Ombudsman*-ul din Austria) împotriva presupusei administrații defectuoase de către Bund (Federație), inclusiv împotriva activității acestora de susținător al drepturilor private, cu condiția ca acestea să fie încălcate de o astfel de administrație defectuoasă, și în măsura în care nu se mai poate recurge la o măsură de îndreptare legală. Reclamantul va fi informat despre rezultatul investigației și, dacă este cazul, despre ce măsură a fost luată.

În anul 1977, a fost adoptată de către Parlamentul Austriac Legea Federală cu privire la funcțiile și organizarea *Volksanwaltschaft* pe o perioadă determinată (1977-1983). În anul 1981, aceste reglementări au fost introduse în Constituția Federală a Austriei (Capitolul VII,

¹¹Linda C. Reif, Mary Marshall, Charles Ferris (editors), *The Ombudsman Diversity and Development* (papers presented at the 1992 Workshop on The Ombudsman: Diversity and Development in Edmonton), I.O.I. Books, 1993.

¹²Doina Balahur, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Editura Universității “Al. I. Cuza”, Iași, 2006

Articolul 148). *Volksanwaltschaft* este astfel o autoritate consacrată constituțional, independentă în exercitarea atribuțiilor sale. Consacrare constituțională întâlnim și în cazul *Ombudsman*-ilor de la nivelul landurilor austriece: Legea Constituțională a Statului din 21 Septembrie 1988 asupra Constituției Statului Tyrol (art. 59); Legea privind Constituția Landului Voralberg din 1984 (Articolul 57: Desemnarea și funcțiile unui Landesvolksanwalt). Acestea i se adaugă specificațiile din legile privitoare la *Volksanwaltschaft* (*Ombudsman*-ul federal – Legea din 1982) și la *Landesvolksanwalt*.¹³

d. Consacrarea Ombudsman-ului în sistemul francez

Franța – una din primele țări care a impus dezbaterile politico-juridice referitoare la drepturile omului – a importat și ea instituția de origine suedeză, consacrand-o prin Legea nr. 73-6 de la 3 ianuarie 1973 care înființează un Mediator al Republicii Franceze. În conformitatea cu condițiile stipulate în această Lege, Mediatorul Republicii Franceze, o autoritate independentă, va primi plângerile cu privire la nemulțumirile publicului față de acțiunea instituțiilor guvernamentale, a autorităților locale, instituțiilor publice și a oricăror alte organisme care dețin o misiune de serviciu public. În limitele competenței sale, el nu va primi ordine de la nicio altă autoritate.

După prima reglementare și consacrare a instituției Mediatorului Republicii, au urmat alte acte normative, pentru o mai bună precizare a competențelor sale. Astfel, prin Legea din 24 decembrie 1976, s-a întărit legătura cu Parlamentul și s-a lărgit baza de acțiune, către domeniul echității măsurilor administrative. Legea din 13 ianuarie 1989 îi conferă Mediatorului statutul de autoritate independentă. În februarie 1992, o altă lege dă dreptul persoanelor morale de a sesiza Mediatorul Republicii. Apoi, prin Legea din 12 aprilie 2000, Mediatorul este autorizat să se autosesizeze în materie de reformă; este consacrată existența delegaților și se definește rolul lor; de asemenea, prin același act normativ, se instituie obligația prezentării unui Raport anual în fața Parlamentului. Legea din 2 august 2005 dispune că, pentru facilitarea investigării plângerilor contra administrației, delegații pot să-și exercite activitatea în cadrul camerelor consulare. Prin Legea din 5 februarie 2005, se creează un delegat al Mediatorului Republicii în instituțiile departamentale pentru persoanele cu handicap, crescând astfel egalitatea de drepturi și de șanse, precum și participarea cetățenească a persoanelor cu dizabilități. Din 2007, se derulează programe pilot pentru introducerea delegatului Mediatorului în închisori, cu posibilitatea generalizării acestei prezențe. Modelul de

¹³ Ombudsman Board, <http://www.volksanw.gv.at/>

reglementare a Mediatorului Republicii este prezent în țările francofone din Africa, dar inspiră și alte instituții similare din noile democrații apărute după căderea comunismului.¹⁴

e. Consacrarea Ombudsman-ului în Europa Meridională

Statele Europei Meridionale au cunoscut, după al Doilea Război Mondial, o evoluție tensionată a mecanismelor de apărare a drepturilor omului, confruntându-se cu perioade mai lungi sau mai scurte de guvernare autoritară sau, după caz, cu perioade de instabilitate politică. După revenirea la democrație sau după depășirea crizelor de guvernabilitate, ele au încercat să consacre instituția Ombudsman-ului, ca un garant suplimentar al drepturilor și libertăților cetățenești.

În Italia, spre exemplu, apariția instituției „*Difensore civico*” este legată de momentul politic al reformei regionale. Apărătorul civic a fost creat mai întâi în trei regiuni, pentru a se extinde apoi în aproape toate celelalte: Toscana – 1974, Liguria – 1974, Campania – 1978, Umbria – 1979, Latio – 1980, Lombardia – 1980, Friuli-Veneția Iulia – 1981, Marcas – 1981, Piemonte – 1981, Apulia – 1981. Consacrarea lor rămâne una la nivel de lege, cu specificarea că, în pofida unor evoluții promițătoare, nu există încă o consacrare a funcției de *Difensore civico* la nivel național. Mai mult, baza legală a funcționării Ombudsman-ului regional italian complică mult accesul cetățenilor la această instituție și îi scade considerabil capacitatea de a acționa pentru protecția drepturilor.¹⁵

În Portugalia, instituția Apărătorului Dreptății (*Provedor de Justiça*) a fost creată după revoluția din aprilie 1974. Crearea sa a fost dovada și simbolul revenirii Portugaliei la regimul democratic, motiv pentru care s-a procedat la o consacrare constituțională a acestei instituții (Constituția Republicii Portugalia din 2 aprilie 1976 – Varianta revizuită nr. 3 din 1992). În Partea I (Drepturi și obligații fundamentale), Articolul 23 din Legea fundamentală se specifică: „1. Cetățenii au dreptul de a formula plângeri către *Provedor de Justiça* pentru fapte sau neglijențe din partea autorităților publice, urmând ca acesta să le verifice fără a avea capacitate de decizie, și să facă recomandări organelor competente în vederea prevenirii unor astfel de acțiuni viitoare sau comiterii unor acte nedrepte. 2. *Provedor de Justiça* va acționa independent de orice decret de amnistiere sau orice acțiune legală prevăzute în prezenta constituție sau în legislație. 3. Instituția *Provedor de Justiça* este o instituție independentă; *Provedor de Justiça*

¹⁴ Mediator of the Republic, <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/>

¹⁵ Doina Balahur, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Editura Universității “Al. I. Cuza”, Iași, 2006.

va fi ales de către Adunarea Republicii. 4. Instituțiile publice și personalul din cadrul acestora vor sprijini *Provedor de Justiça* în îndeplinirea prerogativelor sale”.¹⁶

Ulterior consacrării constituționale, Parlamentul Portugaliei a adoptat o lege specială pentru Provedor de Justiça: Legea constitutivă a Instituției *Provedor de Justiça* nr. 10/78 din 2 martie 1978. Aceasta va fi înlocuită de Legea nr. 9/91, din 9 Aprilie 1991 (modificată prin Legea nr. 30/96 din 14 august 1996). În Art. 1 al acesteia din urmă se arată: „1. Conform Constituției, *Provedor de Justiça* este ales de Parlament și reprezintă o instituție publică, rolul său fiind cel de promovare și protejare a drepturilor, libertăților, garanțiilor și intereselor legitime ale cetățenilor, asigurând în același timp, fără forme legale, ca exercitarea puterii din partea autorităților să se facă conform legii și justiției. 2. *Provedor de Justiça* își va desfășura activitatea în mod absolut independent”.

O traiectorie asemănătoare cu cea portugeză întâlnim și în cazul instituției spaniole numite *Defensor del Pueblo*. Aceasta a apărut tot ca urmare a democratizării (trecerea Spaniei de la dictatura lui Franco la monarhia constituțională), motiv pentru care s-a procedat la consacrarea constituțională. Constituția Spaniei (din 27 decembrie 1978) prevede, în Partea 1 (Drepturi fundamentale și obligații), Capitolul IV (Garantarea drepturilor fundamentale și a libertăților), Articolul 54, următoarele: „Curtea Supremă stabilește printr-o Hotărâre Specială postul de *Defensor del Pueblo*, desemnat de către aceasta în scopul de a proteja drepturile incluse în această parte din Constituției, în acest sens având dreptul să supervizeze activitatea Administrației și obligația de a îi raporta Curții despre aceasta”. Ulterior, la 6 aprilie 1981, a fost adoptată Legea Organică privind *Defensor del Pueblo*.

Pe lângă consacrarea constituțională și prin lege organică la nivel național, în Spania există și o consacrare și o funcționare regională a instituției *Defensor del Pueblo*. De exemplu, în Insulele Canare, este în vigoare Legea nr. 1/1985 (12 februarie), publicată în Monitorul Oficial al Statului nr. 71 din 23 martie 1985 și respectiv în Monitorul Oficial al Comunității Autonome Canare nr. 20 din data de 15 februarie 1985. În Catalonia, este în vigoare Legea nr. 14/20 martie 1984 privind Instituția „*Sindic de Greuges*” (Comisarului Parlamentului), lege publicată în Monitorul Oficial al Guvernului Catalan nr. 421/30 martie 1984. Aceasta a fost modificată prin Legea nr. 12/29 noiembrie 1989 (Publicată în Monitorul Oficial al Guvernului Catalan nr. 1234/22 decembrie 1989).¹⁷

În Grecia, apariția și consacrarea Ombudsman-ului (Sinigoros Tou Politi) este destul de târzie, comparativ cu celelalte țări din Europa Meridională: Legea nr. 2477, semnată de

¹⁶ Ombudsman of Portugal, <http://www.provedor-jus.pt/ingles/>

¹⁷ People's Defender, <http://www.defensordelpueblo.es/>

Președinte pe 17 aprilie 1997. Aceasta instituie un Ombudsman la nivel național, numit prin decret al Președintelui, la propunerea Consiliului de Miniștri, pentru un mandat de cinci ani. Malta – o altă țară din zonă, membră și ea a Uniunii Europene – a consacrat instituția *Ombudsman*-ului printr-o lege din iulie 1995, *Ombudsman Act* (ACT XXI din 25 iulie 1995, amendată prin ACT XVI din 1997 și *Legal Notices* 425 / 2007 și 105 / 2008). Existența *Ombudsman*-ului Parlamentar maltez a fost generată, într-o anumită măsură, de nevoia de a ameliora tratamentul la care sunt supuși emigranții sosiți ilegal în această țară. Practic, Malta este cea mai mică dintre cele 10 țări admise în UE în anul 2004, dar cea mai „frecventată” de emigrația ilegală, dinspre Africa și Orientul Mijlociu. Insula, cu o suprafață de doar 316 Km², dar cu o populație foarte densă – aproape 400 000 locuitori –, este asaltată mereu de emigranții veniți dinspre Tunisia și Libia, țări aflate la doar 300 de km distanță, peste Mediterana; în plus, Malta este foarte aproape de Sicilia, cei 93 de km care o despart de teritoriul italian reprezentând o barieră nesemnificativă pentru emigranții care doresc să accedă în spațiul continental al UE. De aceea guvernul a luat unele măsuri restrictive în privința accesului emigranților, ducând chiar o politică de descurajare, presărată cu abuzuri față de persoanele deținute pentru trecerea ilegală a frontierei¹⁸.

Cipru, țară cu un statut asemănător Maltei, din punctul de vedere al includerii în UE și al problemelor emigrației ilegale, a consacrat funcția de Comisar pentru Administrație (Γραφείου Επιτρόπου Διοικήσεως) prin Legea nr. 3 din 1991, amendată prin Legea nr. 98/1994, Legea nr. 101/1995, Legea nr. 1/2000 și Legea nr. 36/2004¹⁹.

5. bariere sistemice în funcționarea ombudsman-ului

Deși consacrată constituțional și reglementată prin legi speciale de funcționare, instituția *Ombudsman*-ului nu a reușit să se naturalizeze eficient în noile democrații, pe de o parte din cauza spiritului conservator al clasei politice care a pus în operă mecanismele instituționale, iar pe de altă parte din cauza unor bariere sistemice rezultate din precara cultură politică a națiunilor proaspăt ieșite din comunism sau, după caz, din regimurile autoritare de dreapta. Am mai putea adăuga, la cele menționate, chiar și bariere culturale mai profunde decât cele ce țin de *pattern*-urile politice – respectiv elemente din cultura populară. Toate acestea se evidențiază, însă, mai clar la nivelul expresiilor politice ale vieții cotidiene din noile democrații

¹⁸ Cf. Claire Rodier, Catherine Teule, *Enfermement des étrangers: l'Europe sous la menace du syndrome maltais*, în: *Revue Cultures et Conflits*, nr. 57 (L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers), printemps 2005, <http://www.conflits.org/index1710.html>.

¹⁹ ***, Republic of Cyprus, *The Commissioner for Administration Laws 1991 to 2004*, Office of the Law Commissioner, Nicosia, February 2007.

și anume în: imaginea politicii în mentalul colectiv, imaginea statului și a guvernului, imaginea democrației etc.

În fostele țări socialiste din Europa Est-Centrală, vreme de patru decenii și jumătate politica fusese un exercițiu rezervat nomenclaturii de partid; aceasta politizase domenii ale vieții sociale prin excelență nepolitice și golise de conținut tocmai acele sfere de activitate care ar fi trebuit să fie politice. După 1990 (iar în unele țări chiar mai devreme), dezbateră politică a fost readusă în spațiul public. Mai mult, pentru o scurtă perioadă de timp, aceasta a constituit preocuparea de căpătâi a oricărui cetățean care înțelegea cât de cât ce se petrece în țară și în afara ei. După schimbările de regim de la sfârșitul anilor '80, în toate capitalele și chiar în orașele mici din regiune puteai găsi cu mare ușurință pe stradă, în mijloacele de transport în comun, în piață sau la cafenea oameni gata să explice cum a fost înlăturată dictatura comunistă, care e calea de urmat în politică și în economie, care sunt mijloacele de acțiune pentru o reformă rapidă, cine are și cine nu are dreptul de a guverna, care sunt drepturile fundamentale ale omului și cum pot fi ele apărate etc.²⁰

Politica postcomunistă a trecut succesiv prin mai multe stări și „demnități” în ochii opiniei publice. Inițial, ea a fost reconfortată de o responsabilitate generală, pe care o resimțeau aproape toți cetățenii în noul context al democrației; treptat însă, angajarea a pierdut din forță, rămânând în jocul politic de zi cu zi doar persoanele interesate de apărarea unor interese private (urcate ilicit la rangul de interese comunitare). Când s-a constatat că foarte mulți indivizi profită de pozițiile de decizie pentru a se îmbogăți sau pentru a-și crea o rețea clientelară (aducătoare, în ultimă instanță, tot de avantaje materiale), politica a căpătat o imagine negativă, de activitate dezonorantă. De la consensul impresionant și de la angajarea spontană a majorității societății în opera schimbării regimului politic, s-a ajuns curând la o demonizare a acțiunii politice. A face politică a devenit un lucru condamnat și rușinos; suverana detașare „apolitică” s-a transformat într-o nouă virtute socială, într-un certificat de bună purtare. Desigur, politica la nivel înalt nu era la fel de incriminată. Dar simplul fapt al problematizării sensului și necesității politicii avea să aibă consecințe asupra modului în care cetățenii percepeau instituțiile postcomuniste, le acceptau legitimitatea și le proiectau funcțiile dezirabile. Într-o asemenea situație – de produs al politicii postcomuniste – aveau să se afle și instituțiile de tip *Ombudsman*.²¹

²⁰Vladimir Pasti, *România în tranziție. Căderea în viitor*, Editura Nemira, București, 1995.

²¹Christian Bidegaray, *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale*, în: „Pouvoirs”, nr. 65 („Morale et politique”), P.U.F., Paris, 1993.

Demnitatea politicii (ca specie a acțiunii sociale preocupate de organizarea comunitară) constituia în primii ani ai tranziției postcomuniste o piatră de încercare pentru procesul de democratizare și pentru imaginea ulterioară a vieții publice, în condițiile în care angajarea politică evolua rapid de la sublim la condamabil (iar în cel mai bun caz, la ridicol). În România, cel puțin (dacă nu și prin statele vecine), stilul consensului, imprimat de noua putere atât gestionării curente a treburilor publice, cât și procesului de legiferare, tindea să transforme politica într-o activitate pur administrativă, supusă raționalității organizaționale și nicidecum jocului intereselor și pasiunilor ideologice. Pentru a-și conserva și întări prerogativele, puterea (reprezentată cel mai adesea de foști nomenclaturiști din linia a doua a partidelor comuniste, defuncte sau reformate) acredita ideea că politica nu înseamnă decât aprobarea cu o largă majoritate (sau chiar în unanimitate) a strategiilor pe care o administrație neutră ideologic și raționalizată tehnic le concepe în folosul întregii societăți. A face politică trebuia să însemne, așadar, intrarea în angrenajul competențelor administrative; iar acest angrenaj nu putea suporta niciun fel de opoziție, dacă dorea să funcționeze eficient. Astfel prezentată în discursul oficial (ca activitate administrativă de utilitate generală și invariabil „corectă”), politica de tip consensual proiecta o imagine contrastantă a principalilor actori ai scenei politice: *puterea* și *opозиția*. Această imagine, structurată după o logică maniheistă, se preta la două lecturi diferite, în funcție de „hermeneut”. O primă lectură, cea a puterii, dezvolta motivele infailibilității Guvernului și ale „impurității” opoziției. Cealaltă lectură, a opoziției și a noilor disidenți, nu făcea decât să inverseze termenii.

În regimurile democratice stabile și mature, opoziția are un rol benefic recunoscut de toată lumea. Rând pe rând, partidele și coalițiile se află la guvernare sau în opoziție, după cum este judecată acțiunea lor de către electorat. Câtă vreme sunt la putere, caută să obțină diverse pârghii suplimentare de exercitare a autorității, explicând că doar așa își pot duce la îndeplinire politicile publice. Odată trecute în opoziție, partidele intră în jocul contestării autorității, în jocul criticii și al limitării prerogativelor guvernanților. Pe acest fundal, se poate analiza rolul atribuit instituțiilor de tip *Ombudsman* și al ONG-urilor care activează în sfera protecției drepturilor omului. De regulă, opoziția sprijină necondiționat Ombudsman-ul, cere creșterea prerogativelor lui și critică guvernul pentru încercările de influențare a acestei instituții. Puterea, dimpotrivă, așează *Ombudsman*-ul în banca spectatorilor jocului politic, oferindu-i un rol decorativ.

Instituția Avocatul Poporului nu are de suferit, în noile democrații, doar pentru că este asociată cu politicul, în general, despre care lumea nu are cea mai bună părere. O barieră

importantă o constituie și imaginea pe care statul o are în mentalul colectiv – o imagine de autoritate absolută, împotriva căreia nu are sens să formulezi nici măcar o plângere la vreun organism internațional sau la *Ombudsman*: „Un monstru sacru, dominând reprezentările politice, statul se confundă, în opinia publică, cu însăși politica. Chiar dacă acțiunile partidelor, ale administrației locale, ale disidenților ș.a.m.d. sunt și ele politice, numai statului i se atribuie calitatea politică cea mai înaltă. De la demnitarii din vârful ierarhiei guvernamentale sau parlamentare și până la cetățenii din cele mai izolate colțuri ale țării, vom găsi una și aceeași reprezentare: politica și statul se înscriu într-o sinonimie perfectă; statul este chintesența politicii, iar politica nu e altceva decât o «secreție» a statului. Într-o societate care a cunoscut jumătate de secol autoritatea absolută a statului, nimic nu pare mai firesc decât omnipotența acestuia, decât implicarea lui directă în orice tip de acțiune socială – de la cea cu rezonanță individuală sau de microgrup, până la marile proiecte comunitare. Statul trebuie să controleze, să sprijine, să dea, să intervină, să apere, să organizeze, să conducă etc.”²²

Statul totalitar, parazitat de partidul unic, a reușit să suprimă orice formă de inițiativă privată, să anihileze societatea civilă și să țină sub control întreg sistemul de instituții, relații și acțiuni sociale. La prima vedere, acesta ar fi fost un stat puternic, ultra-raționalizat, infailibil. Și totuși el n-a reușit să împiedice revolta populară, n-a putut opri fermentul nemulțumirii față de regimul comunist și colapsul acestuia. Deși a controlat în totalitate economia, nu a putut preveni sau măcar corija criza ei profundă și nici nu a putut stopa circuitele economiei subterane, paralele. Statul „omnipotent și omniscient” al perioadei comuniste, confruntat cu criza economică și cu declinul ideologiei care îl întemeiase, a cedat rapid în fața unei mișcări populare în mare parte spontane, dovedind că este în realitate slab și incapabil de a gestiona complexitatea socială; cu cât a încercat să își extindă mai mult autoritatea, cu atât și-a diminuat mai mult puterea de dominație. Din demonstrațiile de forță din primele decenii ale regimului comunist, nu a mai rămas, la sfârșitul anilor '80, decât un mit al statului total. Dar acest mit domină încă reprezentările politice în societatea românească post-totalitară.

Consecințele lui în planul funcționării Avocatului Poporului sunt ușor identificabile: întrucât statul nu poate fi tras eficient la răspundere, întrucât el controlează totul – inclusiv mecanismele instituționale de protecție a drepturilor –, a intra într-o logică de tip conflictual în raport cu statul este un gest inutil; cetățeanul dominat de ideea atotputerniciei statului crede că mai degrabă poate obține respectarea unui drept dacă se bazează pe „bunăvoința” funcționarilor decât dacă face o reclamație. În plus, faptul că Avocatul Poporului este o

²² Cristian Bocancea, *Meandrele democrației. Tranziția politică la români*, Polirom, Iași, 2002, p. 269.

instituție din sistemul etatic îi scade credibilitatea, în ochii omului simplu; acesta are dificultăți în a-și imagina „apetența” unei instituții a statului de a se război cu alte instituții, doar de dragul drepturilor omului. Cunoscutul proverb „Corb la corb nu-și scoate ochii” este relevant pentru percepția pe care Avocatul Poporului o are încă, în masele largi.²³

În rândul barierelor sistemice din sfera culturii politice, putem include și înțelegerea de către populația Europei Est-Centrale a democrației însăși, ca sistem politic. Termenul de „democrație” a avut o istorie controversată în ultimul secol, fiind utilizat în contexte politice contradictorii și ajungând să primească cu resemnare o sumă întreagă de determinative, unele compatibile, iar altele total opuse. S-a vorbit, astfel, despre democrație burgheză și democrație populară, despre democrație directă și indirectă sau reprezentativă, despre democrație politică și democrație socială etc. Aproape toată lumea se reclamă, într-un fel sau altul, adeptă a democrației, chiar dacă interpretările conceptului în cauză pot ajunge la construcții extrem de „originale”, rupte de semnificația inițială a termenului lansat de vechii greci. Majoritatea indivizilor reproșează însă câte ceva democrației: așa cum există un curent de opinie, vădit ipocrit, care stigmatizează politica, o demonizează, o depreciază, o face vinovată de toate relele societății, tot așa există și o multitudine de voci care fac din democrație principalul vinovat pentru dificultățile tranziției. Astfel, dacă inițial imaginea democrației a fost adorată, dacă s-a crezut că simpla declarație cu privire la adoptarea ei necondiționată va aduce bunăstarea și libertatea deplină a tuturor cetățenilor, odată cu semnele crizei economice, democrația a început să fie făcută vinovată de mărirea prețurilor, de apariția șomajului și de îmbogățirea ilicită a unor persoane; astfel s-a profilat treptat un fel de refuz al democrației, întrebarea retorică „Ne trebuie democrație?!” sau constatarea acră și dojenitoare „Ne-a trebuit democrație...” însoțind judecățile critice la adresa proceselor și mecanismelor tranziției. Nu indivizii care încalcă legile, nu lipsa generală de responsabilitate și nu comportamentele noastre dominate de modelele comuniste sunt vinovate de criza în care ne aflăm, ci democrația: numai ea împiedică guvernul să lucreze, ea tergiversează legiferarea; democrația este vinovată de dezordinea și indisciplina manifestate în toate domeniile de activitate etc. Vehicularea acestor imagini și interpretări ale democrației s-a produs pe fondul unei precare culturi politice a populației, care nu era obișnuită să analizeze și să compare ideologii, programe și discursuri politice.²⁴

După cum aprecia sociologul Dumitru Sandu, „este foarte probabil că, într-o epocă în care comunicarea a devenit globală, reprezentările asupra democrației tind să aibă o importanță

²³Ioan Muraru, *Avocatul poporului – instituție de tip ombudsman*, Editura ALL BECK, București, 2004, pp. 34.

²⁴Vladimir Pasti, *România în tranziție. Căderea în viitor*, Editura Nemira, București, 1995, pp. 12-19.

comparabilă cu cea a instituțiilor în determinarea comportamentelor democratice. Dincolo de o anume masă critică, aceste reprezentări ajung să constituie ele însele un factor de influențare a comportamentelor democratice, a presiunii sociale pentru realizarea unor instituii democratice”²⁵. Într-adevăr, derivatele autoritariste sunt posibile atunci când democrația nu reușește să-și construiască o imagine cel puțin corectă, dacă nu chiar favorabilă, în opinia publică, atunci când ea nu se instituționalizează durabil în tradiția comportamentelor politice. Avocatul Poporului nu poate opera eficient într-un mediu social în care deficitul de cultură democratică reprezintă o constantă structurală. Într-un asemenea mediu, orice instituție din sfera drepturilor omului este privită cu suspiciune, ca o aparență comandată din exterior sau ca o „capcană” pentru creduli. Despre ONG-urile de profil, ca și despre *Ombudsman*, se crede că ar promova interese ascunse, că ar fi niște forme fără conținut, care consumă inutil banul public. În România, o asemenea judecată provine din fondul cultural național, care exclude *ab initio* posibilitatea ca cineva să facă un lucru în mod dezinteresat, pentru cauze nobile etc. Iar dacă există oameni sau instituții care clamează astfel de implicări civice, eticheta atașată nu e deloc măgulitoare.

Ideea că nimeni nu face un lucru bun și nobil (ca protecția drepturilor omului) pur și simplu „pe degeaba” este semnul clar al unui tip de societate lipsită de „încredere generalizată”²⁶. Lipsa de încredere generalizată (ca element al capitalului social) este explicabilă prin inexistența rețelilor asociative informale în timpul comunismului, sau – în cazul existenței lor firave – prin plasarea lor cvasi-oficială în zona suspiciunii, a subversivului. Potrivit lui Gabriel Bădescu, performanțele dezamăgitoare în materie de guvernare și democratizare din unele state foste comuniste se explică prin deficitul de capital social. În pofida unui nivel acceptabil de capital material și uman (concretizat în infrastructură și în calitatea formării profesionale), unele națiuni au evoluat supărător de lent în planul societății civile și implicit al democratizării; organizațiile acestora sunt încă privite cu neîncredere, ba chiar cu ostilitate, ca și cum ar atenta la ordinea socială. În cazul națiunilor cu deficit de capital social, atitudinile politice pro-active sunt excepții; iar acolo unde se manifestă, sunt bănuite de camuflarea unor interese private sau de clan. Față de lumea occidentală, în care societatea civilă este fundamentul democrației, în țările tranziției postcomuniste democrația rămâne exagerat de mult o afacere de stat, iar rețelele asociative civile rămân simple elemente de decor pentru „democrația de stat”.

²⁵ Dumitru Sandu, *Statul ca reprezentare socială*, în: “Sfera Politicii”, nr. 36/1996, pp. 5-6.

²⁶ Cf. Gabriel Bădescu, *Încredere și democrație în țările în tranziție*, în *Revista: Sociologie Românească* I, 1-2, 2003.

În strânsă relație cu deficitul de încredere generalizată este și modul în care națiunile foste comuniste s-au raportat la normele sociale și, într-un sens mai restrâns, la lege. Astfel, în efortul lor de „europenizare” și democratizare, aceste națiuni s-au lovit de obișnuința de a personaliza legea, de a o relativiza. În România post-decembristă, se observă la tot pasul atitudini și reacții în spatele cărora tronează convingerea că legea nu are un caracter formal-obiectiv, că ea nu este impersonală, contractuală și failibilă, modificabilă prin proceduri cunoscute. Comportamentul administrativ, față de instituțiile statului și față de lege, este puternic personalizat. Sfera publică și cea privată sunt vag delimitate, iar cultura procedurilor este profund subminată de cultura grupurilor de status.

Pe lângă elementele de mai sus, merită să aducem în discuție – ca barieră sistemică deloc neglijabilă în calea eficientizării funcționării *Ombudsman*-ului din noile democrații – principiul accesului gratuit la serviciile unei asemenea instituții. Aparent, acest principiu ar trebui să determine un plus de credibilitate și de atractivitate pentru publicul beneficiar. Totuși, într-o societate care a descifrat deja mecanismele capitalismului primitiv și care are în bagajul de socializare politică o convingere veche că „totul se plătește”, orice ofertă de servicii gratuite poartă în ea următoarea interogație: „Gratuit – gratuit! Dar, până la urmă, cât mă costă?”.

Dacă serviciul prestat de *Ombudsman* (audiența, primirea de petiții, ancheta, formularea de recomandări, de puncte de vedere etc.) este gratuit pentru cetățean, fiind finanțat din bugetul public (de către stat, mai exact), nu se poate bănuie oare o anumită „complicitate” între finanțator și „prestator”, având drept obiectiv inducerea în eroare a petiționarului? Cu alte cuvinte, Avocatul Poporului poate fi bănuie de o parte a societății că nu face altceva decât să-i orienteze pe piste false pe cei care se află în căutarea unei căi de atac împotriva proastei administrații sau împotriva lezării drepturilor și libertăților de către autoritățile statului. Într-o asemenea situație, *Ombudsman*-ul nu mai are aura unui „cavaler al dreptății”, ci poartă stigmatul de „forță de descurajare”, de filtru pervers al revendicărilor democratice.

6. Concluzii

Fenomenul democratizării are o istorie îndelungată, debutul său modern putând fi plasat pe la mijlocul secolului al XIX-lea și constând în câteva elemente precum: adoptarea constituțiilor de inspirație liberală, lărgirea permanentă a bazei sociale a puterii politice (prin crearea partidelor și extinderea dreptului de vot), activitatea organizațiilor societății civile (în special a sindicatelor – ca factor de presiune socială), libertatea presei etc. În contrast cu toate acestea, istoria modernă și contemporană a consemnat, însă, și o serie de fenomene deloc

îmbucurătoare pentru statutul cetățeanului în cadrul statului de drept: creșterea puterii rețelelor birocratice; consolidarea elitelor politico-economice, pentru care democrația înseamnă doar rotația la putere a oligarhiilor, pe baza votului universal; sporirea capacităților tehnice de control ale statului asupra cetățeanului și implicit fragilizarea autonomiei vieții private; dezvoltarea mijloacelor de manipulare a opiniei publice. În aceste condiții, s-a ajuns la un adevărat paradox al democrației: aparenta ei dezvoltare a fost contrabalansată de slăbirea ei reală în viața cotidiană.

Slăbiciunile reale ale democrației trebuiau compensate de niște mecanisme prin care cetățeanul și societatea civilă să-și conserve, să-și protejeze libertățile obținute cu mari sacrificii în epoca modernă. Unele dintre aceste mecanisme au fost generate de spiritul asociativ-civic, propriu comunităților în care au funcționat schemele de tip poliarchic. Altele au fost chiar rezultatul voinței politice a guvernanților de a „îmblânzi” statul dominator, astfel încât el să nu fie un instrument de opresiune, ci unul de echilibru societal. *Ombudsman*-ul face parte din grupul instituțiilor și al mecanismelor etatice de protecție efectivă a drepturilor omului în democrație. Apariția lui în lumea scandinavă – prin voința monarhiei de a limita puterile executivului – a avut un efect benefic pentru evoluția modernă a regimurilor constituționale, demonstrând că statul însuși trebuie „cenzurat” în acțiunea sa, astfel încât administrația să nu fie opresivă în raport cu cetățeanul.

Experiența suedeză a fost preluată, după cel de-al doilea Război mondial, în primul rând de către regimurile politice occidentale, aflate în căutarea unor instrumente pentru sporirea calității vieții democratice și pentru controlul eficient al mecanismelor birocratice. Instituția *Ombudsman*-ului a primit consacrare de ordin constituțional și s-a structurat potrivit caracteristicilor politice naționale, existând în prezent adevărate „modele” de funcționare: scandinav, anglo-saxon, francez, german, meridional.

Un pas important în extinderea ariei de funcționare a *Ombudsman*-ului a fost făcut odată cu dezintegrarea imperiului sovietic și înlăturarea regimurilor comuniste din Europa Est-Centrală. În acest spațiu, însă, noua instituție de apărare a drepturilor omului a fost marcată de următoarele particularități:

a) constituirea ei mai ales în virtutea mimetismului politic (prezent ca atitudine generală a autorităților post-comuniste, dornice de recunoaștere din partea Occidentului), fără existența unei reale voințe de limitare a comportamentului discreționar al statului;

b) „rezistența” aparatelor birocratice de tradiție autoritară în fața exigențelor vieții democratice de tip pluralist;

c) nepopularizarea atribuțiilor *Ombudsman*-ului și păstrarea lui într-un con de umbră, în raport cu celelalte instituții ale statului de drept;

d) frica cetățenilor de a apela la instituții care să le protejeze drepturile și libertățile fundamentale, pe fondul precarei culturi politice și a neîncrederii justificate în reprezentanții statului.

În aceste condiții, țările din fostul lagăr socialist au adoptat (cu puține excepții, de genul Belarusului) instituția *Ombudsman*-ului, sub diverse titulaturi, au consacrat-o constituțional, dar au avut grijă să-i rezerve mai mult un rol decorativ decât unul activ. Același lucru se întâmplă, de altfel, și în statele africane sau în unele țări asiatice rezultate în urma procesului de decolonizare. Limitele funcționale și de autoritate ale *Ombudsman*-ului în noile democrații sunt reale și importante, însă existența acestei instituții în țările cu o slabă tradiție democratică trebuie încurajată și susținută, întrucât reprezintă un mijloc de dizlocare a autoritarismului și de creare a unei culturi politice democratice.

Bibliografie

Volume și articole:

A. Azarov, W. Reuther, K. Hüfner, Gh. Rusnac, V. Saca, *Drepturile omului: mecanisme de protecție (Internaționale și din Republica Moldova)*, UNESCO, Chișinău, 2005.

Doina Balahur, *Protecția europeană a drepturilor omului*, Editura Universității “Al. I. Cuza”, Iași, 2006.

Gabriel Bădescu, *Încredere și democrație în țările în tranziție*, în *Revista: Sociologie Românească* I, 1-2, 2003.

Christian Bidegaray, *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale*, în: “Pouvoirs”, nr. 65 (“Morale et politique”), P.U.F., Paris, 1993.

Cristian Bocancea, *Meandrele democrației. Tranziția politică la români*, Polirom, Iași, 2002.

Silviu Brucan, *Stâlpii noii puteri în România*, Editura Nemira, București, 1996.

Zbigniew Brzezinski, *Marele eșec. Nașterea și moartea comunismului în secolul XX*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1993.

***, *Notă informativă la proiectul Planului Național de Acțiuni în Domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2009-2012*, www.justice.gov.md

Ioan Muraru, *Avocatul poporului – instituție de tip ombudsman*, Editura ALL BECK, București, 2004.

Vladimir Pasti, *România în tranziție. Căderea în viitor*, Editura Nemira, București, 1995.
Cesare Pinelli, *L'Ombudsman dans le système des institutions publiques et son rapport avec le système du contrôle de la constitutionnalité*,

<http://www.concourt.am/armenian/events/conferences/1997/pineli-fr.html>

Linda C. Reif, Mary Marshall, Charles Ferris (editors), *The Ombudsman Diversity and Development* (papers presented at the 1992 Workshop on The Ombudsman: Diversity and Development in Edmonton), I.O.I. Books, 1993.

Claire Rodier, Catherine Teule, *Enfermement des étrangers: l'Europe sous la menace du syndrome maltais*, în: *Revue Cultures et Conflits*, nr. 57 (L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers), printemps 2005, <http://www.conflits.org/index1710.html>

Dumitru Sandu, *Statul ca reprezentare socială*, în: "Sfera Politicii", nr. 36/1996.

Ulziibayar Vangansuren, *The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, Paper written under the Charles and Kathleen Manatt Democracy Studies Fellowship at IFES, Indiana University, Bloomington, July-August, 2002.

Monica Vlad, *Ombudsman-ul în dreptul comparat*, Editura Servo-Sat, Arad, 1998.

Steluța Voica și Marius Cosmeanu, *Avocatul Poporului din România: omul invizibil*—Interviu realizat cu Prof. univ. dr. Ioan Muraru, publicat în Ziarul "Cotidianul", 23 noiembrie 2007.

SURSE ELECTRONICE:

<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statement.faces>

ALBANIA, People's Advocate, www.avokatipopullit.gov.al

ANDORRA, Ombudsman, <http://www.raonadordelciutada.ad/>

AUSTRIA, Ombudsman Board, <http://www.volksanw.gv.at/>

BELGIUM, Federal Ombudsmen, <http://www.federaalombudsman.be/>

BOSNIA AND HERZEGOVINA, Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, <http://www.ohro.ba/>

CROATIA, National Ombudsman, <http://www.ombudsman.hr/>

CZECH REPUBLIC, Public Defender of Rights (Ombudsman), <http://www.ochrance.cz>

DENMARK, Parliamentary Ombudsman, <http://www.ombudsmanden.dk>

ESTONIA, Legal Chancellor of Estonia, <http://www.oiguskantsler.ee>

FINLAND, Parliamentary Ombudsman, <http://www.ombudsman.fi/>

FRANCE, Mediator of the Republic, <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/>

GREECE, The Greek Ombudsman, <http://www.synigoros.gr>

HUNGARY, Parliamentary Commissioner for Civil Rights, <http://www.obh.hu>

ICELAND, Althing Ombudsman, <http://www.umbodsmaduralthingis.is>
IRELAND, Ombudsman of Ireland, <http://ombudsman.gov.ie>
LATVIA, The Latvian National Human Rights Office, <http://www.vcb.lv/>
LITHUANIA, The Siemas Ombudsmen, <http://ombuds.lrs.lt/>
LUXEMBOURG, Mediateur of the Grand Duchy of Luxembourg, <http://www.ombudsman.lu>
MALTA, Ombudsman, <http://www.global.net.mt/ombudsman>
MOLDOVA, Parliamentary Advocates, <http://www.iatp.md/cpdom/en/advocates.htm>
THE NETHERLANDS, National Ombudsman, <http://www.ombudsman.nl/>
NORWAY, Parliamentary Ombudsman for Public Administration,
<http://www.sivilombudsmannen.no>
POLAND, Commissioner for Civil Rights Protection, <http://www.brpo.gov.pl>
PORTUGAL, Ombudsman of Portugal, <http://www.provedor-jus.pt/ingles/>
ROMANIA, Avocatul Poporului, <http://www.avp.ro>
RUSSIAN FEDERATION, Commissioner on Human Rights, <http://www.ombudsman.gov.ru/>
SLOVAKIA, Public Defender of Rights, <http://www.vop.gov.sk>
SLOVENIA, Human Rights Ombudsman, <http://www.varuh-rs.si>
SPAIN, People's Defender, <http://www.defensordelpueblo.es/>
SWEDEN, Parliamentary Ombudsmen, <http://www.jo.se/>
UKRAINE, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights,
<http://www.ombudsman.kiev.ua>
UNITED KINGDOM
ENGLAND, Parliamentary and Health Service Ombudsman, <http://www.ombudsman.org.uk/>
NORTHERN IRELAND, Northern Ireland Ombudsman, <http://www.ni-ombudsman.org.uk/>
SCOTLAND, Scottish Public Services Ombudsman, <http://www.scottishombudsman.org.uk/>
<http://www.sivilombudsmannen.no>