

STUDIU

privind practicile internaționale de organizare și activitate a Ombudsmanului pentru afaceri



Studiul a fost realizat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul”, în cadrul proiectului “Suportul societății civile acordat Parlamentului Republicii Moldova în promovarea reformelor economice și evaluarea agențiilor independente de reglementare”, cu susținerea financiară a Fundației Soros Moldova.

Autori: Viorel Pîrvan, Ana Znaceni

IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, buna guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44
Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	4
EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUCERE	6
I. NUMIREA ȘI INCETAREA MANDATULUI OMBUDSMANULUI PENTRU AFACERI	8
1.1 Modalitatea de numire a Ombudsmanului pentru afaceri	8
1.2 Cerințe pentru numire și incompatibilități în funcție	9
1.3 Temeiurile de încetare a mandatului	11
II. FUNCȚIILE OMBUDSMANULUI RESPONSABIL DE MEDIUL DE AFACERI ȘI ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII	13
2.1 Funcțiile de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri	13
2.2 Organizarea activității Ombudsmanului pentru afaceri	16
III. SESIZAREA OMBUDSMANULUI PENTRU AFACERI	17
3.1 Modalitatea de sesizare a Ombudsmanului pentru afaceri	17
3.2 Cerințe de admisibilitate a sesizării	18
3.3 Acțiunile Ombudsmanului pentru soluționarea sesizării	20
3.4 Rezultatul examinării sesizării de către Ombudsmanul pentru afaceri	23
IV. CONCLUZII GENERALE	25
V. RECOMANDĂRI	29
BIBLIOGRAFIE	31

SUMAR EXECUTIV

Prezentul studiu reprezintă o analiză comparativă a instituției Ombudsmanului pentru afaceri din nouă țări și cuprinde exemple și constatări utile pentru Republica Moldova în intenția de a crea o astfel de instituție, care să apere drepturile și interesele oamenilor de afaceri.

Studiul cuprinde cinci compartimente, care descriu contextul actual și scopul studiului, analizează modalitatea de numire și încetare a mandatului Ombudsmanului pentru afaceri în alte țări, enumeră funcțiile Ombudsmanului responsabil de mediul de afaceri și organizarea activității, procedurile de sesizare a Ombudsmanului pentru afaceri și acțiunile pentru soluționarea sesizării, urmate de concluzii generale și recomandări pentru decidenți în vederea instituirii funcției de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

În studiu sunt indicate diverse modele de organizare a Ombudsmanului pentru afaceri, de la instituție separată la subdiviziune specializată în cadrul secretariatului Ombudsmanului pentru drepturile omului, chiar și cu statut non-guvernamental acordat de unele țări Ombudsmanului pentru afaceri.

De asemenea, este analizată modalitatea de numire a Ombudsmanului pentru afaceri, inclusiv implicarea mai multor subiecți cu roluri diferite, unde businessul are o voce în procesul de numire. Aici sunt menționate și cerințele pe care trebuie să le îndeplinească candidatul la funcția de Ombudsman pentru afaceri, cu evidențierea experienței profesionale specifice necesare pentru a accede în funcție. Sunt analizate și incompatibilitățile cu funcția de Ombudsman pentru afaceri și posibilele temeiuri de încetare a mandatului Ombudsmanului.

La fel, sunt identificate un șir de funcții de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri, importante pentru îmbunătățirea politicilor publice care reglementează activitatea de întreprinzător și pentru înlăturarea cauzelor sistemice de încălcare a drepturilor și intereselor businessului. În acest sens putem evidenția informarea și înaintarea recomandărilor autorităților publice, întocmirea avizelor asupra proiectelor de acte normative, evaluarea impactului actelor normative care reglementează activitatea antreprenorială, sesizarea Curții Constituționale.

Analiza continuă cu funcțiile de asistență ale Ombudsmanului pentru afaceri, care sunt realizate în baza sesizărilor agenților economici, dacă îndeplinesc anumite cerințe de admisibilitate, fie în cazul autosesizării Ombudsmanului pentru afaceri dacă află din surse publice despre încălcarea drepturilor agenților economici. În studiu sunt enumerate principalele acțiuni care pot fi întreprinse de Ombudsman pentru soluționarea cauzelor examinate, dar și garanțiile de care beneficiază pentru realizarea eficientă a funcțiilor sale. Sunt descrise rezultatele examinării sesizării de către Ombudsmanul pentru afaceri, care iau forma unor decizii, fie de respingere a cererii, fie de acceptare a sesizării cu emiterea actelor de reacție, care sunt obligatorii pentru autoritățile publice.

În final, studiul cuprinde concluzii generale și mai multe recomandări, adresate decidenților și autorităților publice responsabile de elaborarea și adoptarea politicilor publice, care pot contribui la crearea instituției Ombudsmanului pentru afaceri în Republica Moldova.

EXECUTIVE SUMMARY

This study is a comparative analysis of the institution of the Business Ombudsman in nine countries and includes useful examples and findings for the Republic of Moldova with the intention of creating such an institution to protect the rights and interests of people from the business environment.

The study comprises five sections, which describe the current context and purpose of the study, analyze the appointment and finalization of the mandate of the Business Ombudsman in other countries, list the functions of the Ombudsman responsible for the business environment, as well as the organization of its and of the procedures for the settlement of the complaint, followed by general conclusions and recommendations for decision-makers in order to establish the position of the People's Advocate for the rights of entrepreneurs.

The study indicates the various models of organization of the Business Ombudsman, from a separate institution to a specialized subdivision within the Ombudsman's Secretariat for Human Rights, and even the non-governmental status offered by some countries to the Business Ombudsman.

The study analyzes the process of appointing the Business Ombudsman, noting the involvement of several subjects with different roles, with the business having a voice in the appointment procedure. The study also highlights the requirements that the candidate for the position of Business Ombudsman must meet, indicating the specific professional experience required to gain access to the post. Incompatibilities with the position of Business Ombudsman and possible grounds for termination of the Ombudsman's term of office were also analyzed.

The study identifies a number of advocacy functions of the Business Ombudsman, important for improving public policies governing entrepreneurship and for eliminating systemic causes of violation of business rights and interests. In this sense, we highlight the information and submission of the recommendations of the public authorities, the elaboration of opinions on the draft normative acts, the evaluation of the impact of the normative acts that regulate the entrepreneurial activity, and the notification of the Constitutional Court.

The analysis continues with a description of the assistance functions of the Business Ombudsman, which are performed based on notifications of economic agents, if they meet certain admissibility requirements, or in case of self-notification of the Business Ombudsman if they find out from public sources about the violation of economic agents' rights. The study lists the main actions that can be taken by the Ombudsman to resolve examined cases, as well as the guarantees he enjoys for the efficient performance of his duties. Finally, the results of the examination of the referral by the Business Ombudsman are described, which take the form of decisions, either to reject the request or to accept the referral with the issuance of remedial actions, which are binding on public authorities.

In the end, the study includes general conclusions and several recommendations, addressed to decision-makers and public authorities responsible for developing and adopting public policies, which can contribute to the establishment of the institution of the Business Ombudsman in the Republic of Moldova.

INTRODUCERE

Oamenii de afaceri din Republica Moldova își exprimă îngrijorarea în legătură cu multiplele probleme și obstacole cu care se confruntă în activitatea de întreprinzător.

Nerespectarea prevederilor legale în domeniul transparenței decizionale, elaborarea și adoptarea actelor normative fără consultarea sau cu consultarea formală a oamenilor de afaceri duc la adoptarea normelor ce dăunează businessului.

Neprofesionalismul funcționarilor publici, cauzat de numirea în funcții publice conform criteriilor politice și promovarea persoanelor cu pregătire profesională slabă, duce la abuzuri din partea funcționarilor publici, refuzuri neîntemeiate și neargumentate la solicitările businessului, impunerea unor cerințe formale și dificile pentru business.

Sistemul actual al controalelor de stat reprezintă unul din riscurile majore în activitatea oamenilor de afaceri, care poate genera acte de corupție, abuzuri, fiind orientat preponderent spre sancționarea agentului economic. Organele de control și inspectorii comit devieri de la principiile fundamentale ale controlului, fiind încălcate drepturile persoanei supuse controlului. Businessul este privit din start ca un infractor, fiindu-i aplicate sancțiuni sub orice pretext. Nemulțumirea oamenilor de afaceri în ce privește organele de control au fost constatate în mai multe analize și sondaje¹ efectuate în ultimii ani în Republica Moldova.

Oamenii de afaceri nu au cui să se adreseze pentru ajutor la rezolvarea unor probleme cu autoritățile publice. Aceștia le soluționează în mod individual, iar instanțele de judecată nu reprezintă o opțiune credibilă pentru stabilirea adevărului. În contextul în care drepturile oamenilor de afaceri nu sunt respectate, legile nu funcționează sau sunt interpretate discreționar și nimeni nu se poate simți protejat în fața abuzurilor funcționarilor și instituțiilor publice, este tot mai stridentă necesitatea unor instituții și instrumente efective pentru apărarea oamenilor de afaceri.

Una din soluțiile identificate și vociferate de către business este instituirea funcției de Ombudsman pentru afaceri, care să se ocupe de problemele oamenilor de afaceri, să protejeze businessul și să reacționeze în cazurile în care le sunt încălcate drepturile sau lezate interesele în rezultatul acțiunilor, inacțiunilor și deciziilor autorităților publice.

Scopul prezentului studiu este de a analiza prevederile cadrului normativ din țările unde există Ombudsmanul pentru afaceri și a înțelege cum este organizată și funcționează această instituție, care sunt împuternicirile și responsabilitățile în a ajuta și proteja businessul. În rezultat, vom avea o viziune mai clară asupra necesității sau oportunității unei asemenea instituții în Republica Moldova.

Analiza a cuprins mai multe țări comparabile cu Republica Moldova în ce privește sistemul administrației publice, dar și țări cu sisteme diferite, pentru a identifica modelul care poate fi integrat în sistemul Republicii Moldova. În plus, varietatea de exemple existente ne permite de a împrumuta și implementa în Republica Moldova cele mai eficiente instrumente și practici, care corespund necesităților autohtone și care vor contribui la soluționarea problemelor oamenilor de afaceri.

¹ [Agenda Anticorupție a Businessului din Republica Moldova 2017-2018, IDIS "Viitorul", 2017](#)

¹ [Combaterea corupției în Moldova: Ce poate face businessul ?, IDIS "Viitorul", 2017](#)

¹ [Raport de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS "Viitorul", 2018](#)

La prima etapă au fost analizate în total 21 de țări, preponderent din Europa Centrală și de Sud-Est. Rezultatele ne-au arătat că 12 state analizate fie au instituția Ombudsmanului în diferite sectoare specifice (ex: serviciile bancare și financiare), care apără interesele unei anumite categorii de consumatori persoane fizice, uneori și a întreprinderilor mici, și au un rol mai mult de mediator, fie au Ombudsman pentru drepturile omului, cu anumite specializări și în alte direcții, dar care nu cuprinde domeniul businessului (Bulgaria, Lituania, Letonia, Estonia, Cehia, Slovacia, Ungaria, Croația, Bosnia și Herțegovina, Canada, Africa de Sud, Finlanda). În unele țări (ex: Cehia, Slovacia), deși nu au Ombudsman pentru afaceri, legile lor acordă posibilitatea și persoanelor juridice să se adreseze către Ombudsmanul pentru drepturile omului, dacă le sunt încălcate drepturile constituționale. În pofida acestui fapt, aceste legi nu reglementează nimic pentru apărarea expresă a businessului și nici nu pun accent pe acest domeniu.

Din cele 21 de țări analizate, doar 8 au instituit un Ombudsman pentru afaceri (Ucraina, Georgia, Federația Rusă, Kazahstan, Uzbekistan, Kârgâzstan, Polonia, Australia), iar o țară are o direcție specială în cadrul secretariatului Ombudsmanului pentru drepturile omului, care se ocupă nemijlocit de cazurile businessului (Armenia).

Constatările studiului vor servi ca suport pentru decidenți și autoritățile publice în intențiile lor de a crea instituția Ombudsmanului pentru afaceri în Republica Moldova. În prezent, în Parlament este înregistrat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative nr. 442 din 5.11.2020, care are ca scop instituirea funcției de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Această inițiativă legislativă a Guvernului substituie proiectul de lege cu privire la Avocatul Antreprenorilor (Ombudsman), elaborat inițial și consultat cu mai mulți subiecți, inclusiv mediul de afaceri. Până la sfârșitul sesiunii ordinare de toamnă a Parlamentului proiectul de lege nr. 442 din 5.11.2020 nu a fost examinat în Plenul Parlamentului.

Pornind de la ideea că este o instituție necunoscută sistemului administrativ autohton, rezultatele prezentei analize comparative vor ajuta și alți subiecți interesați (asociațiile de afaceri, nemijlocit întreprinderile, în special cele mici și mijlocii, inclusiv Avocatul Poporului) să înțeleagă mai bine cum această instituție activează și protejează drepturile oamenilor de afaceri din alte țări. Acest fapt va contribui la un dialog mai eficient între părți și la un consens în ce privește crearea Ombudsmanului pentru afaceri în Republica Moldova.

I. NUMIREA ȘI INCETAREA MANDATULUI OMBUDSMANULUI PENTRU AFACERI

1.1 Modalitatea de numire a Ombudsmanului pentru afaceri

Modalitatea de numire a Ombudsmanului responsabil de mediul de afaceri este diferită pentru fiecare țară analizată. În 3 state, decizia finală de numire îi aparține președintelui țării (Federația Rusă, Kazahstan, Uzbekistan), în 2 state Guvernul este responsabil (Ucraina, Kârgâzstan), în cazul Georgiei și Poloniei este prim-ministrul, iar în cazul Australiei, Ombudsmanul este numit de către guvernatorul general al Commonwealth-ului Australiei (reprezentantul monarhului).

Figura 1. Autoritățile responsabile de numirea Ombudsmanului pentru afaceri

Președintele țării	Guvern	Prim-ministru	Guvernatorul General al Commonwealth-ului Australiei
•Federația Rusă •Kazahstan •Uzbekistan	•Ucraina •Kârgâzstan	•Georgia •Polonia	•Australia

Sursa: Elaborat de autori.

În unele state, în procesul de numire sunt *implicate și alte entități*. În Federația Rusă se ține cont de opiniile comunității de afaceri, în Australia și Polonia este necesar acordul prealabil al ministrului de resort, iar în Georgia este necesar acordul președintelui Parlamentului. În Ucraina și Kârgâzstan, candidatura Ombudsmanului este propusă de către un Consiliu de supraveghere al Ombudsmanului.

De facto, la moment, statutul Ombudsmanului în Ucraina și Kârgâzstan este diferit de celelalte țări. Această instituție își are originile din inițiativele organizațiilor internaționale și partenerilor de dezvoltare ale acestor state. În Kârgâzstan este implicată Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, iar în Ucraina există un Memorandum de înțelegere pentru inițiativa ucraineană anticorupție din 12 mai 2014, încheiat între Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Camera de Comerț Americană din Ucraina, Asociația Europeană de Afaceri, Federația Patronatelor din Ucraina, Camera de Comerț și Industrie din Ucraina și Liga Ucrainei a Industriei și Antreprenorilor.

În ambele țări, Ombudsmanul pentru business nu are statut de instituție publică, dar mai mult un statut non-guvernamental. În Ucraina, el se numește Consiliul Ombudsmanului pentru Afaceri și este un organism permanent de consultanță al Cabinetului de Miniștri al Ucrainei. Ombudsmanii sunt supravegheați de un Consiliu de supraveghere, din care fac parte reprezentanții ai Cabinetului de miniștri, reprezentanți ai instituțiilor financiare internaționale și partenerilor de dezvoltare, precum și asociațiile de afaceri din țară. În ambele cazuri autoritățile naționale urmau să elaboreze și să adopte un proiect de lege care să reglementeze în detaliu activitatea Ombudsmanului pentru business, însă până în

prezent aceste proiecte nu au fost adoptate, fiind în vigoare hotărârile de Guvern prin care au fost instituite aceste forme de apărători responsabili de mediul de afaceri.

Tot aici menționăm statutul Ombudsmanului pentru business din Kazahstan, care se află în relații de muncă și face parte din Camera Națională a Întreprinzătorilor – o organizație non-profit, compusă din oameni de afaceri, creată în scopul de a dezvolta inițiativele antreprenoriale și a dialoga cu autoritățile publice în promovarea intereselor businessului.

Figura 2. Subiecți implicați în numirea Ombudsmanului pentru afaceri

Federația Rusă	•Comunitatea de afaceri
Australia și Polonia	•Ministrul de resort
Georgia	•Președintele Parlamentului
Ucraina și Kârgâzstan	•Consiliul de supraveghere – compus din miniștri, instituții financiare internaționale și asociațiile de afaceri din țară

Sursa: Elaborat de autori.

Perioada de numire a Ombudsmanului variază de la 4 ani (Kazahstan) la 5 ani (Federația Rusă, Kârgâzstan, Australia), iar pentru Uzbekistan, Ucraina și Georgia nu este prevăzută expres o perioadă limită de numire în actele normative de bază.

1.2 Cerințe pentru numire și incompatibilități în funcție

Candidatul la funcția de Ombudsman pentru business trebuie să îndeplinească anumite **cerințe**, stabilite expres în actele normative.

În primul rând, acesta trebuie **să dispună de cetățenia statului respectiv**. Însă, Ucraina și Kârgâzstan acordă posibilitatea și cetățenilor din alte țări să devină Ombudsman pentru business, Australia nu indică cetățenia ca și cerință obligatorie pentru un candidat, la fel și Uzbekistan, doar că acesta menționează condiția de locuire pe teritoriul țării nu mai puțin de 5 ani până la numirea sa în funcție.

Cu excepția Australiei, restul statelor solicită candidatului **să dispună de studii universitare**, fiind specificat de către Ucraina și Georgia ca aceste studii să fie juridice sau economice. Federația Rusă și Uzbekistan impun și **un cens de vârstă** pentru candidat, și anume – 30 de ani.

În afară de Federația Rusă și Georgia, actele normative ale țărilor analizate stabilesc necesitatea pentru candidat să dispună de **o anumită experiență profesională**, precum apărarea drepturilor și intereselor businessului sau în desfășurarea activității de afaceri (Uzbekistan, Kazahstan), să dețină cunoștințe profunde despre aspecte economice, sociale și probleme guvernamentale (Ucraina, Kârgâzstan), cunoștințe în domeniul

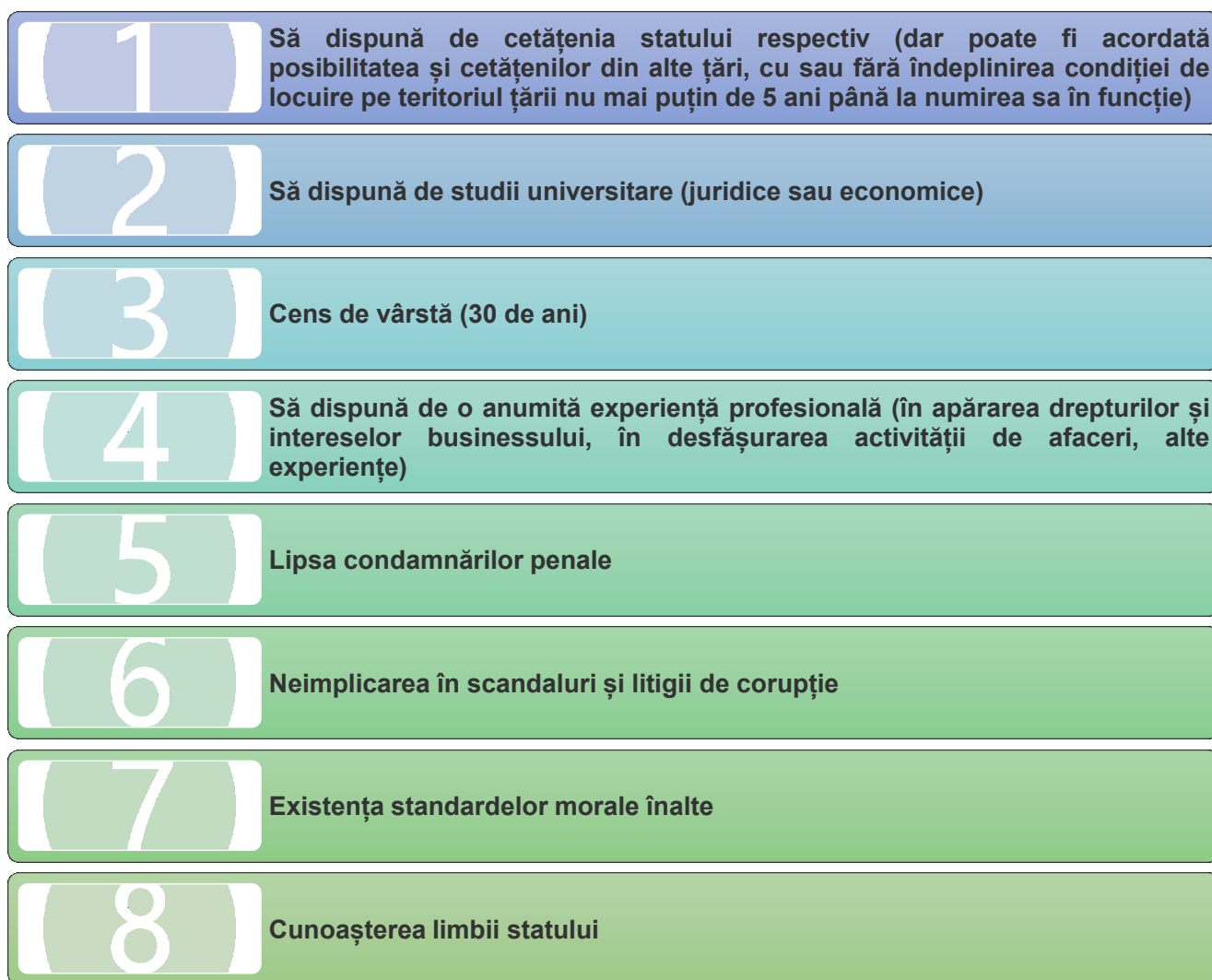
antreprenoriatului și reglementărilor legale (Polonia), iar Australia doar indică existența unei experiențe adecvate.

Unele țări au prevăzut și anumite **cerințe legate de valori, integritate și persoana candidatului**. Am putea menționa lipsa condamnărilor penale, neimplicarea în scandaluri și litigii de corupție (Kârgâzstan), existența standardelor morale înalte (Ucraina, Kârgâzstan), reputație ireproșabilă (Polonia), iar Australia atrage atenția și la caracterul bun al persoanei. În Polonia se mai indică cerința pentru candidat de a nu fi efectuat un serviciu profesional sau de a nu fi lucrat în organele de securitate de stat enumerate în legea lustrației.

Doar Uzbekistan prevede cerința de **cunoaștere a limbii de stat** pentru persoana care dorește să devină Ombudsman pentru business.

Pentru a rezuma cele menționate, în continuare prezentăm totalitatea cerințelor, incluse în actele normative ale țărilor analizate, pentru candidatul la funcția de Ombudsman pentru afaceri.

Figura 3. Totalitatea cerințelor, incluse în actele normative ale țărilor analizate, pentru candidatul la funcția de Ombudsman pentru afaceri



Sursa: Elaborat de autori.

În contextul importanței funcției de Ombudsman pentru business, statele au prevăzut anumite **incompatibilități** cu această funcție, inclusiv *politice*, dar și cerințe de evitarea a *conflictelor de interese* în exercitarea funcției.

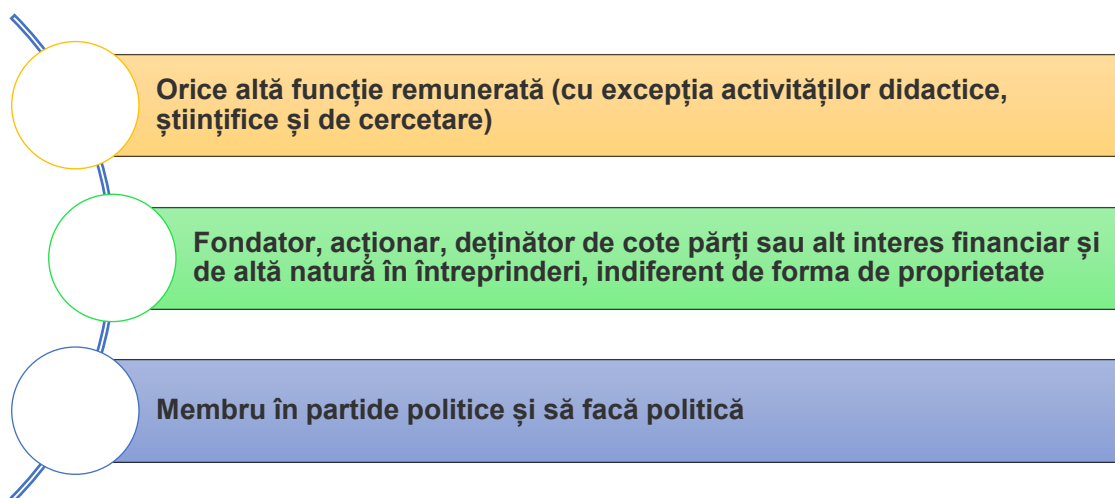
Astfel, **funcția de ombudsman pentru business este incompatibilă cu orice altă funcție remunerată, indiferent că este publică sau în organizații private**, fiind acceptate activitățile didactice, științifice și de cercetare, iar în cazul Australiei pentru orice altă activitate remunerată trebuie prealabil acordul ministrului de resort.

Ucraina, Kazahstan și Kârgâzstan **interzic Ombudsmanului pentru business să dispună de un interes financiar sau de altă natură în întreprinderi, indiferent de forma de proprietate, să fie fondator al acestora, acționar, deținător de cote părți**. Doar Kazahstan stabilește unele excepții și anume acordă posibilitatea obținerii veniturilor economice din transmiterea bunurilor imobile în chirie sau administrare.

Cu excepția Australiei și Federației Ruse, celelalte țări **interzic Ombudsmanului să fie membru în partide politice și să facă politică**. Federația Rusă nu are restricții pentru activitatea politică, dar prevede că acesta nu poate să se ghideze de deciziile partidului politic din care face parte. În Australia, înainte de a începe exercitarea funcției, Ombudsmanul trebuie să prezinte ministrului de resort o declarație scrisă cu privire la orice interes personal important pe care îl are în legătură cu funcțiile Ombudsmanului.

Rezumând cele expuse mai sus, enumerăm principalele incompatibilități în funcția de Ombudsman pentru afaceri.

Figura 4. Principalele incompatibilități în funcția de Ombudsman pentru afaceri



Sursa: Elaborat de autori.

1.3 Temeiurile de încetare a mandatului

Temeiurile de încetare a mandatului de Ombudsman pentru business nu sunt detaliate în toate actele normative ale țărilor analizate. În Federația Rusă există doar o prevedere generală, conform căreia activitatea Ombudsmanului poate fi încetată prin decizia președintelui Federației Ruse. În afară de posibilitatea demisiei din proprie inițiativă a Ombudsmanului sau încetării din viață, acesta își încetează activitatea în Ucraina și

Kârgâzstan în cazul unei decizii emise de Consiliul de supraveghere și aprobată de Cabinetul de Miniștri.

Temeiurile de încetare a mandatului cel mai des întâlnite în Georgia, Kazahstan, Uzbekistan și Australia sunt:

- Situațiile de imposibilitate a exercitării funcției din varii motive, inclusiv din motive de boală;
- Exercițarea unor activități incompatibile cu funcția de Ombudsman pentru business (numirea în funcții publice/private, activități remunerate);
- Neexercitarea sistematică a obligațiilor funcționale, încălcarea obligațiilor, comportament necorespunzător, absența unei perioade de la serviciu (exemplul Australiei – 14 zile consecutive sau de 28 de zile în oricare 12 luni);
- Intrarea în vigoare a unei hotărâri judecătorești definitive de condamnare.

Temeiuri specifice de încetare a mandatului reprezintă pierderea cetățeniei (Kazahstan și Georgia), plecare cu trai permanent în afara țării (Kazahstan), falimentarea Ombudsmanului (Australia), decizia primului-ministru (Georgia).

II. FUNCȚIILE OMBUDSMANULUI RESPONSABIL DE MEDIUL DE AFACERI ȘI ORGANIZAREA ACTIVITĂȚII

Funcțiile Ombudsmanului pentru business sunt multiple, unele sunt comune pentru țările analizate, altele sunt specifice și chiar originale. În linii generale, **funcțiile de bază** ale Ombudsmanului sunt **de asistență** și **de advocacy**.

În ce privește funcțiile de asistență, le vom descrie mai detaliat în capitolul privind sesizarea Ombudsmanului pentru afaceri. În ceea ce urmează, vor fi subliniate funcțiile de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri.

2.1 Funcțiile de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri

Una din funcțiile de bază ale Ombudsmanului pentru afaceri este informarea autorităților competente cu privire la orice nereguli constatate în funcționarea acestor autorități publice și despre obstacolele în desfășurarea activității de business. În plus, Ombudsmanul poate înainta autorităților publice recomandări cu privire la înlăturarea cauzelor sistemice de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale businessului, îmbunătățirea procedurilor și a modului în care își desfășoară funcțiile autoritățile publice.

În Polonia, Georgia, Federația Rusă și Australia, Ombudsmanul are competența de emitere a avizelor asupra proiectelor de acte normative care se referă la activitatea antreprenorială sau pot afecta principiile desfășurării activităților economice și interesele agenților economici.

Legislația statelor analizate împuternicește Ombudsmanul pentru afaceri să înainteze recomandări către Parlament, Guvern, președintele țării privind elaborarea și implementarea politicilor publice în domeniul activității antreprenoriale în scopul îmbunătățirii și facilitării practicilor de afaceri, prevenirea corupției și altor încălcări ale interesele întreprinderilor.

Legislația din Federația Rusă acordă dreptul Ombudsmanului de înaintare a proiectelor de acte normative tuturor autorităților publice, inclusiv autorităților publice locale, iar legislația din Armenia prevede competența Ombudsmanului de înaintare a proiectelor de legi.

Ombudsmanul din Georgia, Uzbekistan, Polonia și Australia poate evalua impactul actelor normative care reglementează activitatea antreprenorială și cum acestea sunt realizate în practică. Un caz aparte este al Ombudsmanului din Australia, care la solicitarea ministrului responsabil, are obligația să efectueze audieri publice pentru a stabili:

- a) efectul legislației, politicilor și practicilor relevante asupra întreprinderilor mici sau întreprinderilor familiale sau asupra unei clase de întreprinderi mici sau întreprinderi familiale;
- b) modalități prin care legislația, politicile și practicile relevante ar putea fi îmbunătățite pentru a ajuta întreprinderile mici sau întreprinderile familiale sau o clasă de întreprinderi mici sau întreprinderi familiale.

Audierile Ombudsmanului pentru afaceri din Australia sunt desfășurate conform unor proceduri detaliate, reglementate în lege. În acest sens, normele legale prevăd modul de organizare a audierilor, întocmirea și publicarea anunțului public de desfășurare a audierii, expedierea invitațiilor oficiale persoanelor ce vor fi audiate, prevede în mod expres obligația persoanelor invitate să se prezinte în fața Ombudsmanului și să furnizeze orice informație și documentele solicitate. Audierile se finalizează cu un raport, cu concluzii și recomandări, care se prezintă spre examinare Parlamentului, care poate adopta o hotărâre asupra acestora.

Într-un șir de state, Ombudsmanul pentru afaceri participă la ședințele autorităților publice în cazul examinării subiectelor ce au tangență cu drepturile și interesele întreprinzătorilor, iar în Kârgâzstan Ombudsmanul participă la ședințele Guvernului.

Ombudsmanul din Federația Rusă și Kazahstan are dreptul de a propune suspendarea actelor normative ce afectează activitatea businessului. În plus, Ombudsmanul din Federația Rusă poate înainta Președintelui țării solicitarea de revocare a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului care contravin Constituției și altor legi.

În ce privește adresarea la Curtea Constituțională, au fost identificate două modele diferite. În Federația Rusă, Ombudsmanul pentru afaceri nu are competența de a se adresa la Curtea Constituțională în cazul necorespunderii cu normele constituționale a actelor normative ce țin de activitatea antreprenorială. În schimb, poate propune înaintarea unei astfel de adresări de către subiecții cu drept de sesizare la Curtea Constituțională. Un alt model este cel al Ombudsmanului din Armenia, care are împuternicirea de a se adresa direct la Curtea Constituțională referitor la neconstituționalitatea unor norme ce reglementează activitatea agenților economici.

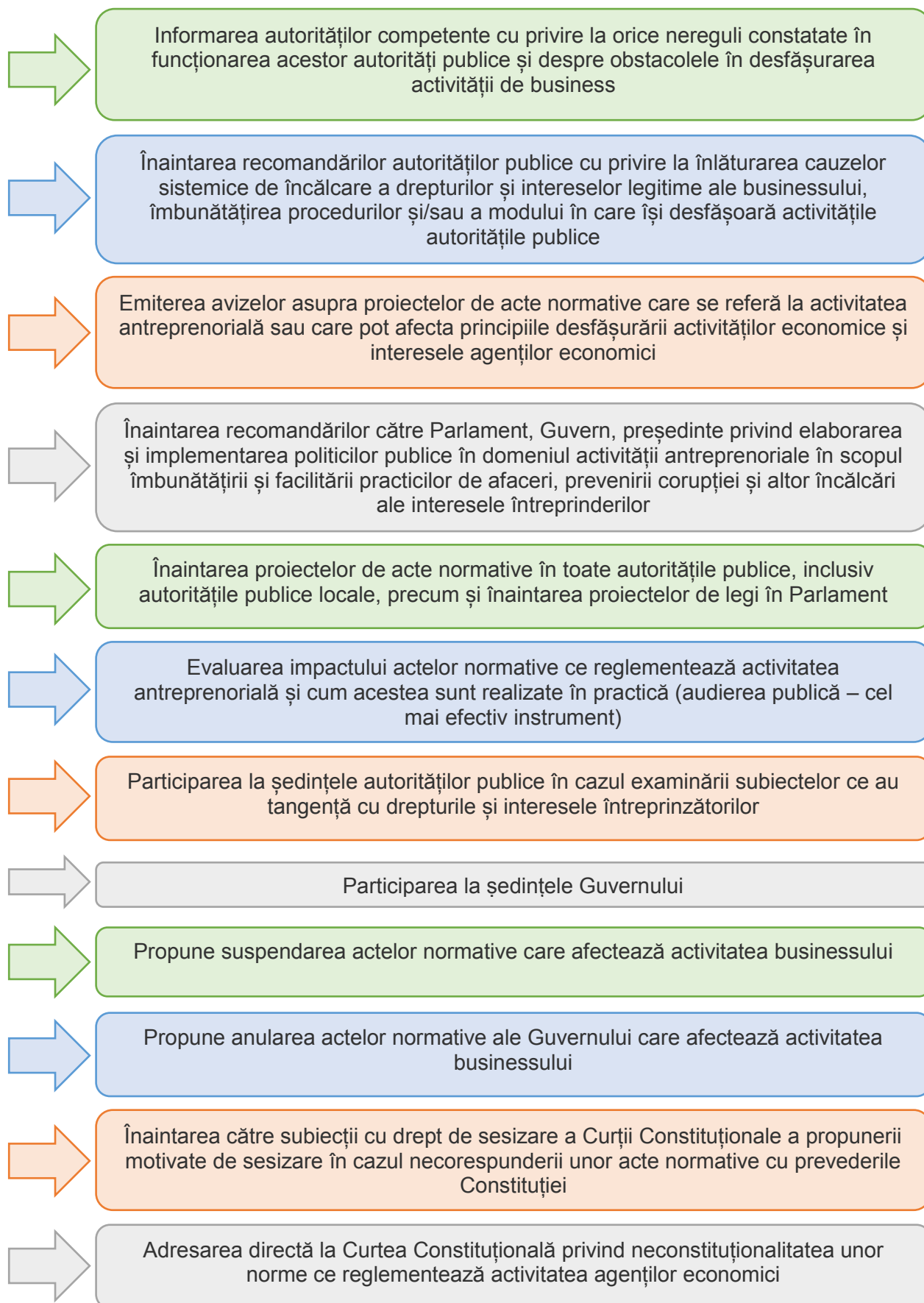
Suplimentar, notăm exemplul Georgiei unde Ombudsmanul pentru afaceri îndeplinește în anumite situații funcția de consultant (*Amicus Curiae*) în Curtea Constituțională, referitor la neconstituționalitatea unor norme ce au tangență cu businessul.

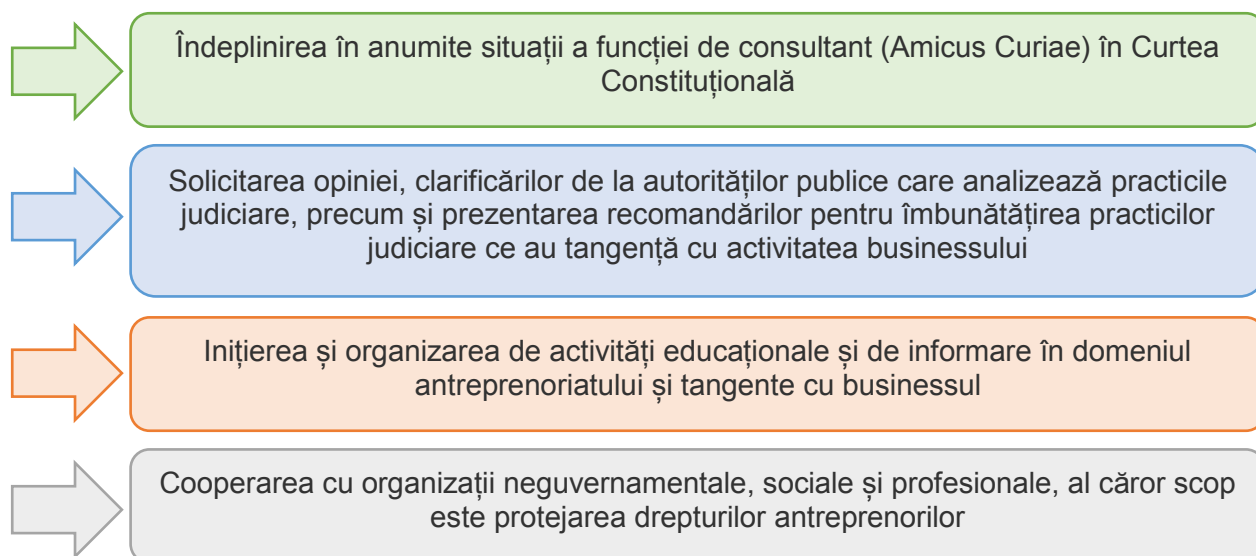
O funcție distinctă pentru Ombudsman a fost identificată în legislația Armeniei. Astfel, acesta are competența de solicitare a opiniei, clarificărilor de la autoritățile publice care analizează practicile judiciare, precum și are dreptul să prezinte recomandări pentru îmbunătățirea practicilor judiciare ce au tangență cu activitatea businessului.

Ombudsmanul pentru afaceri pune accent și pe partea educațională, dar și de cooperare cu alte entități. În acest sens, Ombudsmanul poate iniția și organiza activități educaționale și de informare în domeniul antreprenoriatului și tangente cu businessul. La fel, acesta stabilește relații de cooperare cu diferite organizații, inclusiv neguvernamentale, sociale și profesionale, al căror scop este protejarea drepturilor antreprenorilor.

Pentru o vizualizare mai clară, funcțiile de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri, stabilite expres în actele normative ale statelor analizate, vor fi punctate după cum urmează:

Figura 5. Funcțiile de advocacy ale Ombudsmanului pentru afaceri





Sursa: Elaborat de autori.

2.2 Organizarea activității Ombudsmanului pentru afaceri

Activitățile desfășurate de Ombudsmanul pentru business își găsesc reflectarea în rapoartele periodice, preponderent în formă anuală, prezentate publicului, anumitor autorități publice (Parlament, Guvern, președinte) sau chiar acelor consilii de supraveghere din Ucraina și Kârgâzstan. Unele legi prevăd conținutul acelor rapoarte, care trebuie să cuprindă prioritar rezultatele examinării cazurilor de încălcări ale drepturilor, libertăților și/sau intereselor legitime ale businessului, inclusiv cazurilor privind comiterea actelor de corupție în relațiile autorităților publice cu mediul de afaceri. Rapoartele vor analiza tendințele, vor face concluzii și înainta recomandări pentru îmbunătățirea situației în domeniul antreprenoriatului.

Pentru realizarea unor funcții, Ombudsmanul poate antrena și chiar contracta, dacă este necesar, experți, specialiști din diferite instituții științifice, universitare, organizații, inclusiv unele țări permit antrenarea experților străini. La fel, în scopul îndeplinirii sarcinilor atribuite, pot fi create grupuri de lucru pe anumite domenii specifice.

De regulă, în activitatea sa Ombudsmanul pentru business este asistat de o structură funcțională (secretariat), cu personal și consultanți, care îl ajută în realizarea funcțiilor sale, inclusiv Ombudsmanul poate avea adjuncți. În Ucraina și Kârgâzstan, Ombudsmanul și secretariatul său sunt remunerați din resursele financiare ale partenerilor de dezvoltare, dar și din alte resurse. În Kazahstan, Ombudsmanul și secretariatul fac parte din Camera Națională a Întreprinzătorilor, care este o organizație non-guvernamentală, respectiv ea asigură și resursele financiare, iar subdiviziunile secretariatului corespund subdiviziunilor Camerei, inclusiv sub aspect teritorial.

Aceste structuri funcționale variază semnificativ ca mărime și număr de angajați, fapt ce depinde în mod evident de dimensiunea țării, puterea sa economică și funcțiile acordate Ombudsmanilor pentru afaceri. În esență, aceste structuri nu diferă semnificativ de structurile funcționale ale Ombudsmanilor pentru drepturile omului din țările respective cu sarcini similare.

III. SESIZAREA OMBUDSMANULUI PENTRU AFACERI

În conformitate cu prevederile actelor normative ale țărilor analizate, agenții economici au posibilitatea să se adreseze la Ombudsmanul pentru afaceri atunci când prin acțiunile, inacțiunile sau deciziile autorităților publice le-au fost încălcate drepturile. În speță, sunt menționate autoritățile publice centrale și locale.

În unele acte normative se specifică expres că cererea poate fi îndreptată în privința acțiunilor, inacțiunilor sau deciziilor întreprinderilor de stat (Kârgâzstan, Ucraina), și altor organizații cărora autoritățile centrale sau autoritățile publice locale le-au delegat anumite competențe (Armenia).

O situație mai specifică este în Australia, unde Ombudsmanul are rolul de a ajuta businessul mic și mijlociu în raport cu autoritățile publice și în raport cu businessul mare (din diferite sectoare: asigurări, bănci, finanțe, telecomunicații, drepturi de autor, brevete, desene sau mărci comerciale, alte domenii care îi poate afecta).

3.1 Modalitatea de sesizare a Ombudsmanului pentru afaceri

Pentru a beneficia de asistența Ombudsmanului, un agent economic trebuie să adreseze o sesizare în acest sens. Modalitatea de sesizare este, în principiu, similară unei petiții către o autoritate publică, dar sunt și unele modalități specifice. În speță, agenții economici pot adresa cereri fie în scris Ombudsmanului pentru afaceri, fie prin poșta electronică. În Ucraina și Kârgâzstan, legea prevede posibilitatea conexării cererilor depuse de mai mulți agenți economici pe același subiect.

În Ucraina, Federația Rusă, Kârgâzstan, Uzbekistan, pentru aceste cereri este prevăzut un șablon necesar de completat de către companie, care cuprinde un șir de informații precum denumirea agentului economic, datele de contact, descrierea problemei și motivația, dovezile etc.

În Uzbekistan există posibilitatea adresării unei cereri și prin intermediul rețelelor de socializare, precum Facebook. Totodată, potrivit legislației Ucrainei și Kârgâstanului, agentul economic poate depune o sesizare și în mod verbal sau telefonic, iar Ombudsmanul pentru afaceri este obligat să o înregistreze și să o examineze.

În unele țări (Ucraina, Georgia, Kârgâzstan, Armenia, Kazahstan) există sisteme electronice pe pagina web a Ombudsmanului, prin intermediul cărora un agent economic poate sesiza o încălcare a drepturilor sale. Aceste instrumente online cuprind mai multe rubrici pe care agentul economic le completează, precum: denumirea companiei, datele de contact, autoritatea publică care i-a încălcat drepturile, descrierea acestor încălcări, acțiunile întreprinse de agentul economic pentru soluționarea problemei, solicitările agentului economic, inclusiv sunt anexate toate documentele care au importanță pentru examinarea și soluționarea cauzei.

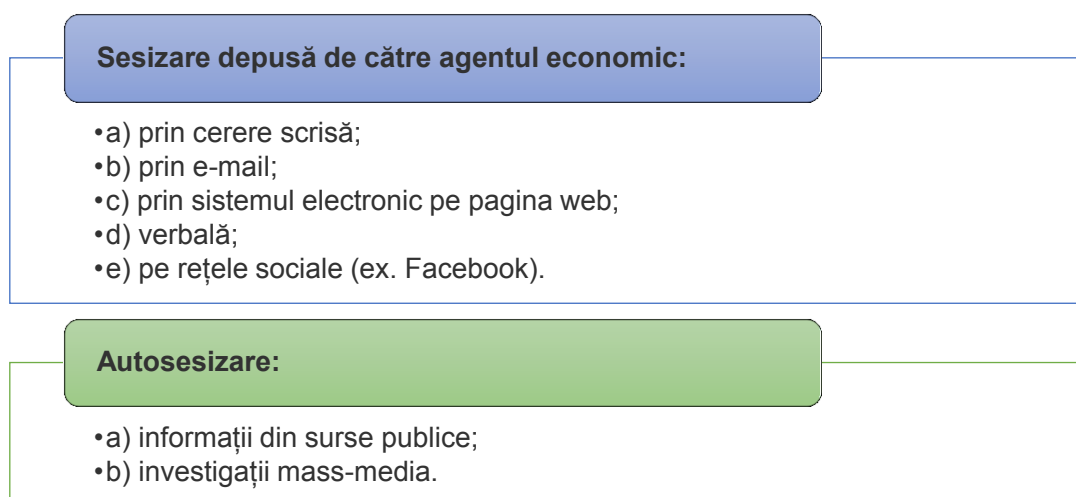
În cazul Kârgâstanului, suplimentar se solicită și alte informații de completat, precum informarea Ombudsmanului dacă pe rolul instanțelor de judecată se află cereri cu același obiect de examinare sau dacă sunt decizii ale instanțelor de judecată, dacă a trecut mai

mult de un an de la acțiunile, inacțiunile sau decizia autorității publice care i-a încălcat drepturile, fie se solicită agentului economic să precizeze dacă dorește ca identitatea acestuia să rămână anonimă.

De regulă, actele normative ale țărilor analizate stabilesc că cererile anonime nu sunt examinate de către Ombudsmanul pentru afaceri. Însă, în Ucraina și Kârgâzstan, acesta poate decide să le examineze. Sunt anumite situații când un agent economic poate solicita examinarea confidențială a cererii sale, cu motivarea cauzei acestei confidențialități (exemplul Kârgâzstanului). În astfel de cazuri, Ombudsmanul pentru afaceri poate refuza examinarea cererii dacă este imposibil de păstrat confidențialitatea, fie există anumite prevederi legale care nu permit păstrarea confidențialității.

Pe lângă sesizarea înaintată de un agent economic, în unele țări (Polonia, Ucraina, Kârgâzstan, Armenia), Ombudsmanul pentru afaceri are competența de a se autosesiza și a începe o investigație în cazul în care află din surse publice sau mass-media despre încălcarea drepturilor agenților economici.

Figura 6. Modalități de sesizare a Ombudsmanului pentru afaceri



Sursa: Elaborat de autori.

3.2 Cerințe de admisibilitate a sesizării

Pentru a fi examinată sesizarea de către Ombudsman, ea trebuie să corespundă anumitor cerințe și condiții. Cu excepția Poloniei, unde prevederile cadrului legal nu menționează expres, în restul statelor analizate sunt stabilite anumite cerințe de admisibilitate a sesizării agentului economic; în caz contrar, Ombudsmanul va respinge sesizarea.

Actele normative ce reglementează activitatea Ombudsmanului pentru afaceri prevăd următoarele **situații de respingere a sesizărilor pentru nerespectarea cerințelor de admisibilitate**:

- Nu se referă la acțiuni/inacțiuni/decizii ale autorităților publice;
- Sesizarea se referă la încălcarea drepturilor de către un alt agent economic, un litigiu între agenți economici (Ucraina, Kazahstan, Uzbekistan);

- Sesizările nu conțin reclamații, agentul economic nu indică ce dorește ca Ombudsmanul pentru afaceri să întreprindă în privința dreptului lezat (Armenia);
- Din sesizare nu este clar care autoritate publică a încălcat drepturile agentului economic (Armenia);
- Textul sesizării este neclar și sensul enunțurilor este dificil de înțeles (Federația Rusă);
- În sesizare nu sunt indicate date importante precum adresa, nume etc.;
- În sesizare sunt prezentate date de identitate false (Armenia);
- Cererea este depusă de o persoană neîmputernicită;
- Agentul economic a refuzat să revizuiască lipsurile din cerere, indicate de Ombudsman (Georgia);
- Agentul economic nu cooperează îndeajuns cu Ombudsmanul pentru afaceri (Ucraina, Kârgâzstan);
- Cererea nu are substanță (Ucraina);
- Cererea este neîntemeiată și cu rea intenție, fără interes în obiectul cererii (Australia);
- Astfel de cerere este examinată de către alte autorități publice competente;
- Alte autorități publice sunt competente să examineze cererea agentului economic;
- Problema invocată în sesizare se examinează în instanța de judecată/arbitraj sau este o decizie a acestor instanțe (Ucraina, Uzbekistan, Kârgâzstan, Australia, Armenia);
- Sesizarea se referă la legalitatea și temeinicia deciziilor judecătorești (Ucraina, Kârgâzstan, Australia);
- Sesizarea se referă la acțiunile organelor de drept/de urmărire (Uzbekistan);
- Agentul economic nu a utilizat toate căile administrative conform legii (Ucraina, Georgia, Kazahstan, Uzbekistan, Kârgâzstan);
- A expirat termenul de prescripție, care de regulă este de un an de la momentul acțiunii, inacțiunii sau deciziei autorității publice (Ucraina, Uzbekistan, Kârgâzstan, Australia, Armenia). Termenul poate fi restabilit de Ombudsman pentru motive întemeiate în Ucraina, Uzbekistan și Armenia;
- Cererea se referă la o problemă deja examinată, asupra căreia s-a expus Ombudsmanul pentru afaceri, cu condiția să nu cuprindă noi circumstanțe și probe (Ucraina, Georgia, Federația Rusă, Kârgâzstan);
- Pe rol la Ombudsman se află o cerere cu problemă identică (Ucraina, Kârgâzstan);

- Răspunsul Ombudsmanului pentru afaceri va divulga secrete de stat sau alte secrete ocrotite de lege (Federația Rusă);
- Alte cazuri când Ombudsmanul pentru afaceri consideră că nu este temei de a examina cererea (Ucraina, Kârgâzstan).

Pentru unele țări există o etapă preliminară de examinare a sesizării agentului economic și verificare a cerințelor de admisibilitate. Această etapă durează 10 zile (Ucraina, Federația Rusă, Kazahstan, Kârgâzstan). În alte state, această etapă preliminară fie lipsește, fie nu este reglementată detaliat, iar Ombudsmanul în final poate decide respingerea sesizărilor pentru motivele indicate mai sus. Deciziile Ombudsmanului de respingere a examinării sesizărilor trebuie argumentate și aduse la cunoștința agentului economic.

În cazul în care sesizările sunt admise spre examinare, termenul de examinare a acestora variază de la 30 de zile (Kazahstan, Armenia) la 3 luni (Ucraina, Kârgâzstan). Aceste termene pot fi prelungite în caz de necesitate, cu informarea agentului economic despre această decizie.

Legislația din Kârgâzstan este mai permisivă și lasă la latitudinea Ombudsmanului pentru afaceri să decidă asupra examinării sau neexaminării sesizărilor ce nu corespund cerințelor de admisibilitate.

3.3 Acțiunile Ombudsmanului pentru soluționarea sesizării

Pentru soluționarea sesizării și restabilirea drepturilor încălcate, Ombudsmanul pentru afaceri întreprinde un șir de acțiuni, conform competențelor oferite de lege.

Astfel, Ombudsmanul pentru afaceri poate solicita de la autoritățile publice informații și documente care au tangență cu sesizarea agentului economic, iar autoritățile publice sunt obligate să răspundă solicitărilor Ombudsmanului și să pună la dispoziție informațiile și documentele necesare. În unele legislații nu este indicat expres un termen, în altele este un termen restrâns (spre exemplu, în Federația Rusă – 10 zile). În Armenia, pe lângă informații și documente, Ombudsmanul poate solicita anumite clarificări de la autoritățile publice.

În Polonia și Armenia sunt stabilite anumite excepții pentru unele autorități de a prezenta informațiile și documentele solicitate de Ombudsman, de regulă sunt menționate instanțele de judecată.

Legislația din Australia acordă dreptul Ombudsmanului de a solicita informații și de la persoane fizice și/sau juridice. Acestea au obligația în 10 zile de a pune la dispoziție Ombudsmanului informațiile și documentele solicitate, iar în caz de refuz sunt amendate (cu excepția cazurilor când nu dispune de aceste documente sau au fost întreprinse toate acțiunile pentru a le obține, dar nu s-a reușit). Tot Ombudsmanul din Australia, precum cel din Ucraina și Kârgâzstan, au dreptul de a desfășura audierea persoanelor care dispun de informații.

Pentru examinarea corectă a problemelor invocate în sesizare de către agentul economic, Ombudsmanul poate implica specialiști în anumite domenii distincte (Ucraina, Federația Rusă, Kârgâzstan).

În Polonia, Ombudsmanul are dreptul de a consilia agentul economic la etapa procedurii administrative, inclusiv depunerea unei plângeri în instanța administrativă. În Federația Rusă și Uzbekistan, Ombudsmanul poate participa în cadrul controlului efectuat de către autoritățile publice asupra agentului economic care a sesizat Ombudsmanul pentru afaceri.

Ombudsmanul pentru afaceri din Ucraina și Kârgâzstan poate propune părților să încheie tranzacția de împăcare, însă aceasta nu exclude adoptarea unei decizii de către Ombudsman ca rezultat al examinării sesizării agentului economic. În plus, Ombudsmanul din Australia și Polonia asistă și propune căi alternative de soluționare a litigiului dintre agentul economic și autoritatea publică, inclusiv poate sugera expres mediatorii.

În legislația din Federația Rusă, Armenia, Kârgâzstan și Uzbekistan este prevăzut expres dreptul Ombudsmanului pentru afaceri de a intra în sediul oricărei instituții publice în baza legitimației de serviciu. În plus, în Federația Rusă, Uzbekistan și Armenia, Ombudsmanul poate vizita locurile de detenție, instituțiile pentru executarea pedepselor pentru a se întâlni cu reprezentanții businessului suspecti, acuzați și condamnați pentru infracțiuni ce țin de activitatea antreprenorială. Suplimentar, în legea Armeniei este indicată obligația autorităților publice de a transmite Ombudsmanului informațiile/materialele solicitate referitor la cauzele penale, civile, contravenționale în privința oamenilor de afaceri, inclusiv pe suport electronic. În Uzbekistan, agentul economic reținut sau arestat pentru fapte penale sau contravenționale ce țin de activitatea de întreprinzător are garanția că cererea lui către Ombudsman se transmite în timp de 24 de ore, fără a fi deschise de administrația penitenciarului sau locului de detenție.

Ombudsmanul pentru business din Uzbekistan are imunitate, acesta nu poate fi reținut, arestat, în privința lui nu poate fi inițiată urmărirea penală și contravențională fără acordul președintelui țării, inclusiv nu pot fi efectuate măsuri speciale, precum percheziția automobilului, locuinței etc. În plus, persoanele mandatate de Ombudsman să efectueze anumite acțiuni dispun de anumite garanții, ele nu pot fi urmărite și nici restrânse în drepturi.

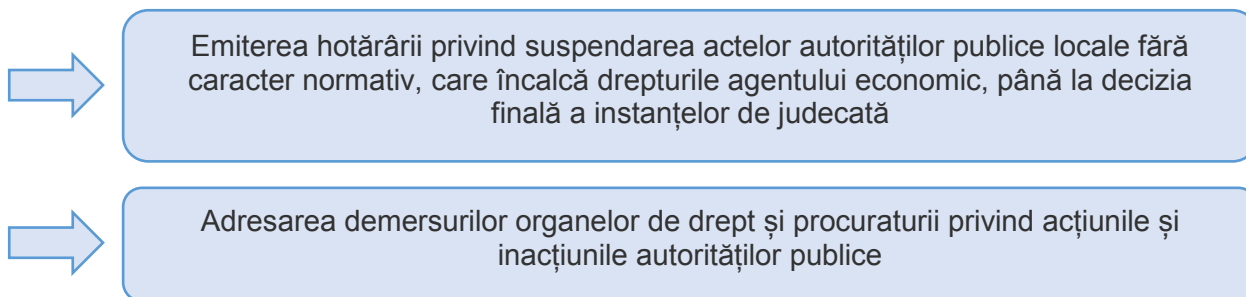
În cadrul legal din Polonia, Federația Rusă, Kazahstan, Uzbekistan și Armenia este prevăzut dreptul Ombudsmanului de a se adresa în instanța de judecată pentru contestarea actelor, acțiunilor, inacțiunilor autorităților publice care încalcă drepturile agentului economic sau unui grup de agenți economici, iar în Kârgâzstan acesta poate participa la ședințe judiciare în cazul examinării problemelor legate de reclamațiile soluționate de către Ombudsmanul de afaceri. În Polonia, Ombudsmanul poate contesta actele, acțiunile, inacțiunile autorităților publice doar în instanța supremă (Curtea Supremă de Justiție). Potrivit legii din Federația Rusă, sunt exceptate de la contestare în judecată a acțiunilor, inacțiunilor și actelor emise de Procuratură și organele de urmărire penală.

Ombudsmanul din Federația Rusă are și o competență specială, și anume – concomitent cu adresarea în instanță, poate emite o hotărâre privind suspendarea actelor autorităților publice locale fără caracter normativ, care încalcă drepturile agentul economic, până la decizia finală a instanțelor de judecată.

Ombudsmanul mai dispune de dreptul de a înainta demersuri organelor de drept și procuraturii privind acțiunile și inacțiunile autorităților publice în raport cu mediul de afaceri (Polonia, Federația Rusă, Kazahstan).

Figura 7. Vizualizarea celor mai importante acțiuni întreprinse de Ombudsman pentru soluționarea sesizării agenților economici, conform competențelor stabilite expres în actele normative ale statelor analizate





Sursa: Elaborat de autori.

3.4 Rezultatul examinării sesizării de către Ombudsmanul pentru afaceri

În rezultatul examinării sesizării agentului economic, Ombudsmanul pentru afaceri ia una din deciziile prevăzute de legea națională, care este în mare parte similară în țările analizate:

- a) recunoaște cererea agentului economic întemeiată și emite un act de reacție;
- b) respinge cererea ca neîntemeiată și încetează examinarea sesizării.

În cazul în care faptele invocate în sesizare sunt constatate de către Ombudsman, acesta **recunoaște cererea agentului economic întemeiată și emite un act de reacție**. De regulă, în baza rezultatelor examinării sesizării și a constatării încălcărilor drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale agenților economici, Ombudsmanul pentru afaceri înaintează autorităților publice „**Recomandări**” pentru eliminarea încălcărilor identificate, fiind acordat un anumit termen (spre exemplu, 30 de zile în Polonia și Armenia).

Suplimentar, în Kârgâzstan, în cazul neîndeplinirii sau implementării insuficiente a recomandărilor, fie în cazurile în care, în opinia Ombudsmanului pentru afaceri, recomandările sunt disproporționate față de încălcarea identificată, se emite autorităților publice „**Un punct de vedere**” pentru înlăturarea încălcărilor (Polonia, Kârgâzstan).

În plus, Ombudsmanul poate adresa o solicitare către autoritățile publice de a pedepsi vinovații de încălcările comise asupra agenților economici (Polonia, Federația Rusă, Kazahstan, Armenia).

Dacă în rezultatul examinării sesizării nu sunt constatate încălcări ale drepturilor agenților economici, Ombudsmanul **respinge cererea ca neîntemeiată și încetează examinarea sesizării**.

În astfel de cazuri, Ombudsmanul pentru afaceri:

- indică forma și modalitățile prin care agentul economic poate să-și apere drepturile;
- pune la dispoziția agentului economic documente, decizii, alte materiale tangente cu problema acestuia, care îl pot ajuta în problema sa;
- transmite cererea spre examinare autorităților publice competente.

Orice decizie, în mod special decizia de respingere a cererii, trebuie motivată de către Ombudsmanul pentru afaceri și comunicată agentului economic. În unele state există o

formă prestabilită a deciziei Ombudsmanului (exemplu: Kârgâzstan), care include următoarele:

- data deciziei;
- datele solicitantului și ale autorităților publice împotriva cărora este depusă sesizarea;
- un rezumat al sesizării;
- motivele și faptele pe care se bazează decizia;
- în cazul recunoașterii întemeiate a sesizării și emiterii actului de reacție se indică:
 - a) tipul actului de reacție emis;
 - b) termenul de examinare a actului de către autoritatea publică și informarea Ombudsmanului despre măsurile întreprinse.

În nici unul din actele normative examinate nu se menționează despre posibilitatea contestării de către agentul economic a deciziei Ombudsmanului pentru afaceri, iar în Armenia este indicat expres că nu pot fi contestate deciziile emise de către Ombudsman.

În Ucraina și Kârgâzstan, la inițiativa agentului economic sau autorităților publice, Ombudsmanul interpretează deciziile sale pentru a clarifica și preciza unele aspecte ambigue. Potrivit legii din Kârgâzstan, o astfel de cerere poate fi depusă în termen de 6 luni de la emiterea deciziei de către Ombudsman.

În majoritatea cazurilor, deciziile Ombudsmanului pentru afaceri se publică pe web, cu excepția datelor cu caracter confidențial. În plus, legislațiile țărilor analizate stabilesc obligativitatea respectării confidențialității informațiilor analizate de către Ombudsmanul pentru afaceri și secretariatul care îl asistă în activitate.

IV. CONCLUZII GENERALE

1. În rezultatul analizei legislației țărilor care au instituit funcția de Ombudsman pentru afaceri, constatăm reglementări și practici diverse în ce privește numirea în funcție, modalitatea de organizare a activității, competențele, metodele de sesizare de către un agent economic, acțiunile și rezultatele examinării sesizărilor de către Ombudsman.
2. Statele analizate au optat pentru diferite forme de instituționalizare a Ombudsmanului pentru afaceri. Unele au creat o instituție separată, cu aparat propriu, alte state au inclus o subdiviziune specializată pentru cazurile businessului în cadrul aparatului Ombudsmanului pentru drepturile omului, în unele state Ombudsmanul pentru afaceri nu reprezintă instituții publice și au statut non-guvernamental.
3. Modalitatea de numire a Ombudsmanului pentru afaceri este diferită pentru fiecare țară analizată, fiind implicate în acest proces diferite entități publice, cu roluri principale și complementare. Autoritățile responsabile de numirea Ombudsmanului pentru afaceri pot fi președintele țării, Guvernul, fie prim-ministrul. Printre alți subiecți implicați în numirea Ombudsmanului pentru afaceri, care propun candidatura acestuia sau își dau acordul, putem menționa comunitatea de afaceri, ministrul de resort, președintele Parlamentului, fie un Consiliu de supraveghere, compus din miniștri, instituții financiare internaționale și asociațiile de afaceri din țară.
4. Perioada de numire a Ombudsmanului pentru afaceri variază de la 4 la 5 ani, fiind și state care nu au prevăzut expres în actele normative de bază o perioadă limită de numire.
5. Candidatul la funcția de Ombudsman pentru afaceri trebuie să îndeplinească anumite cerințe pentru a accede în funcție. În acest sens, candidatul trebuie să dispună de studii universitare (juridice sau economice), să dispună de o anumită experiență profesională, în mod special în apărarea drepturilor și intereselor businessului și în desfășurarea activității de afaceri. Unele țări au prevăzut și anumite cerințe legate de valori, integritate și persoana candidatului, precum lipsa condamnărilor penale, neimplicarea în scandaluri și litigii de corupție, existența standardelor morale înalte. Deși majoritatea practicilor analizate stabilesc ca și condiție obligatorie existența cetățeniei statului respectiv, în unele state este suficientă îndeplinirea condiției de locuire pe teritoriul țării nu mai puțin de 5 ani până la numirea sa în funcție, fie chiar acordă posibilitatea și cetățenilor din alte țări să devină Ombudsmani pentru afaceri.
6. Au fost identificate anumite incompatibilități cu funcția de Ombudsman pentru afaceri, care nu poate să exercite orice altă funcție remunerată (fiind acceptate activitățile didactice, științifice și de cercetare), să fie fondator, acționar, deținător de cote părți sau să dețină alt interes financiar / de altă natură în întreprinderi, precum și să fie membru în partide politice și să facă politică.
7. Cele mai des întâlnite temeiuri de încetare a mandatului Ombudsmanului pentru afaceri se referă la situațiile de imposibilitate a exercitării funcției din varii motive, inclusiv din motive de boală, exercitarea unor activități incompatibile cu funcția de

Ombudsman pentru afaceri, neexercitarea sistematică a obligațiilor funcționale, încălcarea obligațiilor, comportament necorespunzător, absența unei perioade de la serviciu, precum și intrarea în vigoare a unei hotărâri judecătorești definitive de condamnare.

- 8.** Funcțiile de bază ale Ombudsmanului pentru afaceri pot fi grupate în funcții de asistență și funcții de advocacy, unele fiind comune pentru țările analizate, altele sunt specifice și distincte.
- 9.** Una din funcțiile de bază ale Ombudsmanului pentru afaceri este de informare a autorităților publice cu privire la orice nereguli constatate în funcționarea acestora, dar și de înaintare a recomandărilor pentru înlăturarea cauzelor sistemice de încălcare a drepturilor și intereselor legitime ale businessului, îmbunătățirea procedurilor și/sau a modului în care își desfășoară activitățile autoritățile publice.
- 10.** Ombudsmanul pentru afaceri are competențe de a se implica activ în procesul de elaborare a politicilor publice, care se referă la activitatea antreprenorială sau pot afecta principiile desfășurării activităților economice și interesele agenților economici. În acest sens, Ombudsmanul pentru afaceri poate emite avize asupra proiectelor de acte normative examinate de autoritățile publice, poate înainta recomandări autorităților competente privind elaborarea politicilor publice, fie are dreptul de a înainta proiecte de acte normative și chiar proiecte de legi.
- 11.** În unele state Ombudsmanul pentru afaceri are competența de a evalua impactul actelor normative care reglementează activitatea antreprenorială și cum acestea sunt realizate în practică. În acest sens, pot fi desfășurate audieri publice, care reprezintă un instrument util pentru procesul de evaluare a impactului actelor normative. Important este că astfel de audieri publice se desfășoară conform unor proceduri detaliate, reglementate în lege, și se finalizează cu un raport, cu concluzii și recomandări, care se prezintă spre examinare Parlamentului pentru întreprinderea măsurilor de îmbunătățire a cadrului normativ.
- 12.** Pentru a stopa efectele și consecințele unui act normativ care dăunează businessului, unele țări au acordat Ombudsmanului pentru afaceri dreptul de a propune suspendarea acestor acte normative, fie revocarea hotărârilor și dispozițiilor Guvernului.
- 13.** Acordarea dreptului Ombudsmanului pentru afaceri de adresare la Curtea Constituțională în cazul necorespunderii normelor constituționale a unor acte normative ce țin de activitatea antreprenorială nu este o practică uzuală. Unele modele acordă posibilitate Ombudsmanului doar de a înainta propuneri motivate de a sesiza Curtea către autoritățile publice cu drept de sesizare a Curții Constituționale. Alte modele acordă un rol consultativ Ombudsmanului în Curtea Constituțională referitor la neconstituționalitatea unor norme ce au tangență cu businessul. Există și țări care acordă Ombudsmanului dreptul de a se adresa direct la Curtea Constituțională.
- 14.** Țările analizate au optat pentru diferite modele de organizare a activității Ombudsmanului pentru afaceri și remunerare a acestuia, de la funcționar plătit din bani publici la remunerarea acestuia din resursele financiare ale partenerilor de dezvoltare, fie achitarea salariului de către asociația națională a întreprinzătorilor, în calitate de organizație non-guvernamentală.

15. De regulă, în activitatea sa Ombudsmanul pentru afaceri este asistat de o structură funcțională (secretariat), cu personal și consultanți, care îl ajută în realizarea funcțiilor sale, inclusiv Ombudsmanul poate avea adjuncți. În esență, aceste structuri nu diferă semnificativ de structurile funcționale ale Ombudsmanilor pentru drepturile omului din țările respective, care au sarcini similare.
16. Rolul principal al Ombudsmanului pentru afaceri este de a proteja businessul de acțiunile, inacțiunile și deciziile autorităților publice centrale și locale, însă unele state includ ca subiecți și întreprinderile de stat, fie alte organizații cărora autoritățile publice centrale sau locale le-au delegat anumite competențe.
17. Agenții economici au la dispoziție mai multe modalități de sesizare a Ombudsmanului pentru afaceri, prin depunerea unei cereri în scris, care pot avea o formă prestabilită, prin poșta electronică, prin intermediul rețelelor de socializare (Facebook) sau chiar în mod verbal (telefonic). În unele țări există sisteme electronice pe pagina web a Ombudsmanului, cu rubrici online, pe care agentul economic le completează și astfel sesizează o încălcare a drepturilor sale. Pe lângă sesizarea înaintată de un agent economic, în unele țări Ombudsmanul pentru afaceri are competența de a se autosesiza și a începe o investigație în cazul în care din surse publice sau mass-media află despre încălcarea drepturilor agenților economici.
18. Sesizările adresate de agenții economici sunt, în principiu, similare unor petiții către o autoritate publică. Cererile anonime nu sunt examinate de către Ombudsmanul pentru afaceri. Sunt și excepții în legislațiile unor state, care acordă dreptul Ombudsmanului să decidă examinarea sesizărilor anonime.
19. În majoritatea statelor analizate sunt stabilite anumite cerințe de admisibilitate a sesizării agentului economic; în caz contrar, Ombudsmanul va respinge sesizarea. Aceste cerințe țin de *obiectul cererii* (nu se referă la acțiunile, inacțiunile și deciziile autorităților publice; se referă la un litigiu între agenți economici; se referă la o problemă deja examinată și asupra căreia s-a expus Ombudsmanul pentru afaceri), de *forma cererii* (nu sunt indicate date importante precum adresa, nume etc.; sunt prezentate date de identitate false; cererea este depusă de o persoană neîmputernicită), de *esența cererii* (nu are substanță; text neclar și sensul enunțurilor dificil de înțeles; cererea este neîntemeiată și cu rea intenție, fără interes în obiectul cererii; sesizarea nu conține reclamații), de *conflicte de competență* (cererea este examinată de către alte autorități publice competente, inclusiv în instanța de judecată/arbitraj, fie alte autorități publice sunt competente să examineze cererea; se referă la legalitatea și temeinicia deciziilor judecătorești, acțiunilor organelor de drept), de *procedurile prealabile* (nu a utilizat toate căile administrative conform legii), de *termenul de adresare* (a expirat termenul de prescripție de un an) etc.
20. În cazul în care sesizările sunt admise spre examinare de către Ombudsmanul pentru afaceri, termenul de examinare a acestora variază de la 30 de zile la 3 luni, cu posibilitatea de prelungire a termenelor în caz de necesitate.
21. Pentru soluționarea sesizării și restabilirea drepturilor încălcate, Ombudsmanul pentru afaceri poate solicita de la autoritățile publice (cu unele excepții pentru instanțele de judecată) informații și documente care au tangență cu sesizarea agentului economic, iar autoritățile publice sunt obligate să le pună la dispoziție. Unele legislații acordă dreptul Ombudsmanului de a solicita informații și de la

persoane fizice și juridice, care au obligația să le pună la dispoziție, iar în caz de refuz sunt amendați.

- 22.** Ombudsmanului îi poate fi garantat accesul liber în sediul oricărei instituții publice, inclusiv în locurile de detenție și executarea pedepselor pentru a se întâlni cu reprezentanții businessului suspecti, acuzați și condamnați pentru infracțiuni ce țin de activitatea antreprenorială.
- 23.** Pentru realizarea eficientă a funcțiilor sale Ombudsmanului îi pot fi acordate anumite garanții, în mod special imunitatea de a fi reținut, arestat, în privința lui nu poate fi inițiată urmărirea penală și contravențională fără acordul unor autorități publice, inclusiv nu pot fi efectuate măsuri speciale, precum percheziția automobilului, locuinței și alte măsuri.
- 24.** Una din competențele importante, identificate în legislația unor state analizate, este adresarea în instanța de judecată a Ombudsmanului pentru afaceri pentru contestarea actelor, acțiunilor, inacțiunilor autorităților publice care încalcă drepturile agentului economic sau unui grup de agenți economici.
- 25.** În cazul în care faptele invocate în sesizare sunt constatate de către Ombudsman, acesta recunoaște cererea agentului economic întemeiată și emite un act de reacție, de regulă sub forma unor „Recomandări” autorităților publice pentru eliminarea încălcărilor identificate, fiind acordat un anumit termen de implementare a acestora. În plus, Ombudsmanul poate adresa o solicitare către autoritățile publice de a pedepsi vinovații de încălcările comise asupra agenților economici. Dacă în rezultatul examinării sesizării nu sunt constatate încălcări ale drepturilor agenților economici, Ombudsmanul respinge cererea ca neîntemeiată și încetează examinarea sesizării.
- 26.** Deciziile Ombudsmanului pentru afaceri sunt motivate, comunicate agentului economic și publicate pe pagina web instituțională, cu luarea măsurilor de protecție a datelor confidențiale.

V. RECOMANDĂRI

În rezultatul analizei comparative efectuate, înaintăm anumite recomandări generale privind organizarea și activitatea Ombudsmanului de afaceri, dar și unele recomandări punctuale pentru îmbunătățirea prevederilor inițiativei legislative înregistrate în Parlament referitor la instituirea funcției de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

1. Republica Moldova are posibilitatea să preia din varietatea de reglementări internaționale, descrise în prezentul studiu, cele mai oportune pentru sistemul administrativ național, ca în final să avem o instituție a Ombudsmanului pentru afaceri eficientă în protecția drepturilor mediului de business din țară. Important este să-i fie asigurat tot spectrul de instrumente și împuterniciri necesare pentru a-și putea exercita misiunea de apărare a drepturilor oamenilor de afaceri.
2. Republica Moldova trebuie să decidă care opțiune de instituționalizare a Ombudsmanului pentru afaceri este cea mai viabilă, eficientă, inclusiv din punct de vedere al cheltuielilor financiare, și care va asigura buna activitate a noii instituții. Acest moment este important în contextul în care prima variantă a inițiativei propuse de Guvern prevedea crearea unei instituții noi separate, cu secretariat propriu, iar varianta proiectului de lege înregistrat în Parlament prevede instituția Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor împreună cu instituțiile deja existente ale Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului. Pentru opțiunea respectivă au fost aduse mai multe argumente, precum similitudinea funcțiilor, inclusiv cel al necesității optimizării instituțiilor publice în aceeași manieră cum a fost realizată recent reforma administrației publice centrale.
3. Recomandăm limitarea competenței Ombudsmanului pentru afaceri doar la protecția drepturilor businessului în raport cu sectorul public. În acest sens, este necesar de exclus din proiectul legii nominalizate prevederile care se referă la protecția businessului față de întreprinderile private și organizațiile necomerciale.
4. În cazul Republicii Moldova numirea Ombudsmanului pentru afaceri ar putea fi realizată de către Parlament, similar celor doi Ombudsmani existenți. Însă, în acest proces de numire este necesar de implicat și reprezentanții mediului de afaceri. În acest sens, Legiuitorul ar putea insera prevederile cuprinse în proiectul inițial de lege cu privire la Avocatul Antreprenorilor, potrivit cărora este formată o comisie specială de selecție, din care face parte obligatoriu un număr de reprezentanți din partea businessului. Este important ca legea să prevadă clar criteriile de selecție a reprezentanților mediului de afaceri în comisie. Eventual, aceste criterii ar putea fi inserate într-un Regulament al comisiei speciale de selecție a Ombudsmanului pentru afaceri, care va fi aprobat de către o comisie permanentă parlamentară responsabilă.
5. Recomandăm inserarea expresă a unei noi condiții de eligibilitate pe lângă cele existente în legea nr. 52/2014 (care sunt aplicabile și Ombudsmanului pentru afaceri, potrivit inițiativei legislative sus-menționate). În speță, este necesar ca persoana care candidează la funcția de Ombudsman pentru afaceri să dețină o anumită experiență de activitate în funcții de apărare a drepturilor întreprinzătorilor și nu doar experiență de activitate în calitate de întreprinzător. În plus, această

condiție de eligibilitate trebuie să fie separată de condițiile generale aplicabile tuturor și să se refere nemijlocit doar pentru candidatul la funcția de Ombudsman pentru afaceri.

6. Este oportun de a prelua din experiența altor țări dreptul Ombudsmanului pentru afaceri de a evalua impactul actelor normative care reglementează activitatea antreprenorială și cum acestea sunt realizate în practică. În acest sens poate fi aprobată o metodologie internă de evaluare, fie pot fi utilizate documentele existente, precum Metodologia de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative² și Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice³. Realizarea cu succes a acestei competențe complexe este strâns legată de consolidarea capacităților personalului din aparatul Ombudsmanului pentru afaceri. Una din opțiuni ar fi contractarea experților independenți, inclusiv cu asistența financiară a donatorilor externi.
7. Recomandăm inserarea și descrierea unor temeuri specifice de admisibilitate a sesizării agentului economic către Ombudsmanul pentru afaceri. În speță, ar putea fi inserat că Ombudsmanul va respinge sesizarea în cazul în care se referă la un litigiu între agenți economici și în cazul în care agentul economic nu a utilizat toate căile administrative conform legii.
8. Recomandăm completarea acțiunilor care pot fi întreprinse de Ombudsmanul pentru afaceri la soluționarea sesizărilor agenților economici și restabilirea drepturilor încălcate. Astfel, Ombudsmanul pentru afaceri ar putea să participe în cadrul controlului efectuat de către autoritățile publice asupra agentului economic care a sesizat Ombudsmanul, să participe la ședințe judiciare în cazul examinării problemelor legate de reclamațiile soluționate de către Ombudsmanul de afaceri, să acceseze informații și documente referitor la cauzele penale, civile, contravenționale în care sunt vizați oamenii de afaceri.

² [Metodologia de evaluare ex-post privind implementarea actelor legislative, aprobată prin Hotărârea Biroului Permanent al Parlamentului nr.2 din 7.02.2018](#)

³ [Ghid metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, Cancelaria de Stat](#)

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

- 1) [Legea Poloniei privind Ombudsmanul pentru întreprinderile mici și mijlocii din 6 martie 2018](#)
- 2) [Legea Republicii Uzbekistan privind împuternicitul Președintelui Republicii Uzbekistan pentru protecția drepturilor și intereselor subiecților activității de antreprenoriat nr. 440 din 29.08.2017](#)
- 3) [Decret al Președintelui Republicii Uzbekistan despre măsurile pentru îmbunătățirea sistemului de protecție a activității de afaceri și optimizarea activității procurorului nr. 5690 din 15.03.2019](#)
- 4) [Legea federală privind autoritățile competente de protecția de protecția drepturilor antreprenorilor în Federația Rusă nr. 78 din 27.05.2013](#)
- 5) [Legea constituțională a Republicii Armenia privind apărătorul drepturilor omului din 16.12.2016](#)
- 6) [Hotărârea despre Biroul împuternicitudinii privind protecția drepturilor antreprenorilor din Kazahstan din 14.03.2016](#)
- 7) [Legea privind Camera Națională a Antreprenorilor din Republica Kazahstan nr. 129 din 4.07.2013](#)
- 8) [Codul antreprenorial al Republicii Kazahstan nr. 375 din 29.10.2015](#)
- 9) [Hotărârea Guvernului Republicii Kîrgîstan privind împuternicitul pentru protecția drepturilor și intereselor subiecților activității de antreprenoriat \(Business Ombudsman nr. 647\) din 31.12.2018](#)
- 10) [Regulamentul de activitate al Business Ombudsmanului Republicii Kîrgîstan, aprobat prin protocolul Consiliului de supraveghere al Business Ombudsmanului din 3.12.2019](#)
- 11) [Legea Georgiei privind Business Ombudsmanul nr. 3612 din 28.05.2015](#)
- 12) [Memorandumul de înțelegere pentru Inițiativa Ucraineană Anticorupție din 12 mai 2014 încheiat între Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Camera de Comerț Americană din Ucraina, Asociația Europeană a Afacerilor, Federația Angajatorilor din Ucraina, Camera de Comerț și Industrie din Ucraina și Liga Ucraineană a Industriștilor și Antreprenorilor](#)

- 13) [Decretul Guvernului Ucrainei nr. 691 din 26.11.2014 privind înființarea Consiliului Ombudsmanului pentru afaceri și Regulamentul privind Consiliul Ombudsmanului pentru afaceri](#)
- 14) [Reguli de procedură ale Consiliului Business Ombudsmanului din Ucraina, aprobate prin procesul-verbal al ședinței №1 al Consiliului de supraveghere al Consiliului Ombudsmanului pentru afaceri din 18 mai 2015](#)
- 15) [Legea Ombudsmanului pentru întreprinderi mici și familii din Australia din 2015](#)

Pagini web

- 16) [Ombudsmanul pentru întreprinderile mici și mijlocii din Polonia](#)
- 17) [Apărătorului drepturilor omului din Armenia](#)
- 18) [Autoritățile competente de protecția de protecția drepturilor antreprenorilor în Federația Rusă](#)
- 19) [Ombudsmanul pentru protecția antreprenorilor din Kazahstan](#)
- 20) [Ombudsman pentru întreprinderi mici și familii din Australia](#)
- 21) [Împuternicitul Președintelui Republicii Uzbekistan pentru protecția drepturilor și intereselor subiecților activității de antreprenariat](#)
- 22) [Business Ombudsmanul Republicii Kîrgîstan](#)
- 23) [Business Ombudsmanul din Georgia](#)
- 24) [Consiliul Business Ombudsmanului din Ucraina](#)

Studii

- 25) [Agenda Anticorupție a Businessului din Republica Moldova 2017-2018, IDIS "Viitorul", 2017](#)
- 26) [Combaterea corupției în Moldova: Ce poate face businessul ?, IDIS "Viitorul", 2017](#)
- 27) [Raport de cartografiere a riscurilor de corupție și soluțiile businessului pentru controlul de stat în Republica Moldova, IDIS "Viitorul", 2018](#)