



**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

Comisiei juridice, numiri și imunități

AMENDAMENT

la proiectul de Lege

**pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la
Procuratură**

(nr.181 din 10 august 2021)

Analizând prevederile proiectului menționat, în temeiul articolelor 59 și 65 al Regulamentului Parlamentului se înaintează următorul amendament vis-a-vis de conținutul acestuia.

În **Art.I**, punctul 7 care se referă la modificările propuse pentru art.69 alin.(2) din Legea cu privire la Procuratură, nr.3/2016, **cuvintele: "și Avocatul Poporului" se exclud.**

ARGUMENTE:

Prin scrisoarea nr.04-2/13-1389 din 19 august 2021, doamna Maia Bănărescu, Avocat al Poporului pentru drepturile copilului care îndeplinește actualmente atribuțiile funcției de Avocat al Poporului (Ombudsman) în baza Hotărârii Parlamentului nr.4 din 04.02.2021, reiterează propunerea Avocatului Poporului, expediată Parlamentului la data de 24.01.2020 **cu privire la excluderea Avocatului Poporului din componența Consiliului Superior al Procurorilor.**

Prin Legea nr.128 din 16.09.2019, în vigoare din 21.09.2019, au fost operate modificări în articolul 69 din Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură. Urmare modificărilor operate, Avocatul Poporului este inclus ca membru de drept în componența Consiliului Superior al Procurorilor.

Doamna Maia Bănărescu accentuează că asupra acestui proiect de lege, și anume cu privire la includerea ca membru de drept în componența Consiliului Superior al Procurorilor, **opinia Avocatului Poporului nu**

a fost solicitată de către autorități, iar includerea acestuia în proiectul de lege s-a făcut în mod netransparent și nejustificat.

Avocatul Poporului indică că: "Cu referire la includerea Avocatului Poporului ca membru de drept în componența Consiliului Superior al Procurorilor a fost solicitată Opinia de la Rețeaua Europeană a Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului (ENNHRI) (Opinia se anexează).

În Opinia sa, Rețeaua Europeană a Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului a comunicat că, având în vedere importanța cerințelor Principiilor de la Paris ale ONU, pentru Instituțiile Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului de a fi oficiale și independente cu adevărat, nu este corect ca instituția Avocatului Poporului să fie inclusă în calitate de membru cu drept de luare a deciziilor în cadrul comisiilor responsabile pentru selectarea, numirea și/sau promovarea reprezentanților de stat, inclusiv în sistemul juridic și sistemul procuraturii.

În special, Principiile de la Paris (observațiile generale 1.2 și 1.6) prevăd că relația Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului cu autoritățile de stat ar trebui doar să aibă caracter consultativ și nu cu capacitate de luare a deciziilor. Acest lucru este esențial pentru independența și legitimitatea percepută, precum și funcțională a unei Instituții Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a declarat că „Supravegherea instanțelor independente ar trebui exclusă din competențele instituțiilor Ombudsmanului”. APCE, de asemenea, a cerut în recomandarea anterioară clar ca instituțiile Ombudsmanului să nu aibă aceste drepturi de luare a deciziilor.

În mod similar, Comisia de la Veneția a declarat că: **„Instituțiile Ombudsmanului au de jucat un rol important la întărirea democrației, principiului statului de drept, buna administrare și protecția, și promovarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. În timp ce nu există un model standard în statele membre ale Consiliului Europei, statul va suporta și proteja Instituția Ombudsmanului și se va abține de la orice acțiune care subminează independența sa; competența Ombudsmanului ce ține de autoritățile judiciare ar trebui limitată la asigurarea eficienței procedurale și funcționării administrative al acestui sistem.”**

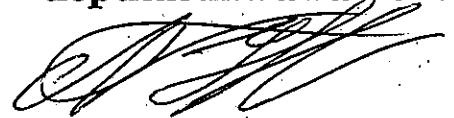
Potrivit ultimelor evoluții la nivel european, **prin adoptarea de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare din 15-16 martie 2019 a Principiilor ce țin de Protecția și Promovarea Instituției Ombudsmanului (Principiile de la Veneția) „Ombudsmanul nu se va implica în timpul mandatului său în activități politice, administrative sau profesionale incompatibile cu independența sau imparțialitatea sa”.**

În CONCLUZIE, doamna Maia Bănărescu consideră că: **"Avocatul Poporului nu poate fi membru al Consiliului Superior al Procurorilor.** Pornind de la competențele vaste ale organului reprezentativ și de autoadministrare a procurorilor, care este format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii, **implicarea Avocatului Poporului în activitatea acestuia ar putea fi apreciată la nivel internațional drept neconformă principiilor unanim recunoscute de care se ghidează în exercitarea mandatului său un Ombudsman."**

Or, potrivit articolului 11 lit.c) din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Avocatul Poporului are dreptul să asiste și să ia cuvântul la ședințele Consiliului Superior al Procurorilor, fără a fi necesară includerea lui în componența acestuia și **fără a fi implicat în procesul decizional.**

Reieșind din cele expuse, PROPUN excluderea cuvintelor: "și Avocatul Poporului" din **Art.I,** punctul 7 care se referă la modificările propuse pentru art.69 alin.(2) din Legea cu privire la Procuratură, nr.3/2016.

Grigore NOVAC,
deputat în Parlament



Anexă - 7 file:

4 file – scrisoarea Avocatului Poporului pentru drepturile copilului;
3 file - Opinia (ENNHRI)

Nr. 04-2/13-1189

19 august 2021

La Nr.

din

*Domnului Grigore NOVAC
Președinte al Comisiei drepturile omului și relații interetnice*

***Propunere de perfecționare a legislației
în temeiul art. 27 lit. a) din Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului***

În contextul proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, înregistrat cu nr. 181 la data de 10.08.2021, în Parlamentul Republicii Moldova și examinat în I lectură la data de 13.08.2021, reiterez propunerea Avocatului Poporului, expediată Parlamentului la data de 24.01.2020 cu privire la excluderarea Avocatului Poporului din componenta Consiliului Superior al Procurorilor. Având în vedere că până la moment nu au fost efectuate modificări la articolul 69 din Legea nr.3/2016 pentru a exclude Avocatul Poporului din componenta Consiliului Superior al Procurorilor, precum și faptul că nici proiectul de lege nr.181 nu prevede modificări în acest sens, propun înaintarea amendamentelor la proiectul de lege nr.181 pentru lectura II, cu referire la art. 69 alin.(2) din Legea nr.3/2016, pentru a exclude Avocatul Poporului din componenta Consiliului Superior al Procurorilor. Propunerea respectivă se bazează pe următoarele considerente.

Prin Legea nr.128 din 16.09.2019, în vigoare din 21.09.2019, au fost operate modificări în articolul 69 din Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură. Urmare modificărilor operate, Avocatul Poporului este inclus ca membru de drept în componenta Consiliului Superior al Procurorilor.

Țin să accentuez că asupra acestui proiect de lege, și anume cu privire la includerea ca membru de drept în componenta Consiliului Superior al Procurorilor, opinia Avocatului Poporului nu a fost solicitată de către autorități, iar includerea acestuia în proiectul de lege s-a făcut în mod netransparent și nejustificat. De menționat că în conformitate cu prevederile articolului 32 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative "Proiectul actului normativ, însoțit de nota informativă, se transmite spre avizare autorităților publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect."

Curtea Constituțională în avizul nr.3 din 18.04.2016¹ a reținut că instituția Avocatului Poporului joacă un rol fundamental în consolidarea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului. Această instituție este un garant al dezvoltării democratice și reprezintă una dintre autoritățile mediatoare între societate și stat, în vederea asigurării dialogului și a respectării valorilor universale privind drepturile și libertățile omului.

Instituția Ombudsmanului poate acționa ca mecanism al responsabilității democratice, promovând astfel progresul drepturilor omului într-un stat, și poate fi considerată o instituție cu responsabilitate orizontală în guvernările democratice.

Rolul Ombudsmanului constă în îmbunătățirea responsabilității administrative a guvernanților, prin analiza imparțială și obiectivă a comportamentului administrației publice, prin recomandările de *lege ferenda*, inclusiv prin acțiuni în fața justiției.

De asemenea, în jurisprudența sa (HCC nr.22 din 16 iulie 2015) Curtea a subliniat faptul că Avocatul Poporului acționează, de obicei, în societățile democratice, pentru consolidarea mecanismelor de responsabilizare a tuturor actorilor implicați în protecția drepturilor fundamentale, facilitând realizarea bunei-guvernări într-un stat de drept.

Totodată, doresc să vin cu unele precizări în partea ce ține de participarea Avocatului Poporului în activitatea organului reprezentativ și de autoadministrare a procurorilor.

În conformitate cu prevederile Legii nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), unul din principiile de bază în activitatea acestuia este independența organizațională, operațională și financiară față de orice autoritate publică, persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și față de orice persoană cu funcție de răspundere de toate nivelurile.

În același timp, în activitatea sa, Ombudsmanul se ghidează de un set de principii de funcționare agreeate la nivel internațional, inclusiv în partea ce ține de raporturile cu autoritățile publice.

Unul dintre cele mai importante acte în acest sens sunt Principiile privind Instituțiile Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului (Principiile de la Paris), adoptate prin Rezoluția Adunării Generale a ONU 48/134 din 20 decembrie 1993, care sunt dezvoltate și tălmăcite în mai multe surse informaționale ale ONU. Potrivit acestor principii, independența și imparțialitatea sunt elementele-cheie de care se conduc Instituțiile Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului în activitatea lor.

Potrivit ultimelor evoluții la nivel european, prin adoptarea de către Comisia de la Venetia în cadrul celei de a 118-a Sesiuni Plenare din 15-16 martie 2019 a Principiilor ce țin de Protecția și Promovarea Instituției Ombudsmanului (Principiile de la Venetia) „Ombudsmanul nu se va implica în timpul mandatului său în activități politice, administrative sau profesionale incompatibile cu independența sau imparțialitatea sa”.

¹Avizul Curții Constituționale la proiectul de lege pentru completarea Constituției Republicii Moldova cu articolul 59¹ (Avocatul Poporului) (Sesizarea nr. 32c/2016) nr. 3 din 18.04.2016

Cu referire la includerea Avocatului Poporului ca membru de drept în componența Consiliului Superior al Procurorilor a fost solicitată Opinia de la Rețeaua Europeană a Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului (ENNHRI) (*Opinia se anexează*).

În Opinia sa Rețeaua Europeană a Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului a comunicat că având în vedere importanța cerințelor Principiilor de la Paris ale ONU, pentru Instituțiile Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului de a fi oficiale și independente, cu adevărat nu este corect ca instituția Avocatului Poporului să fie inclusă în calitate de membru cu drept de luare a deciziilor în cadrul comisiilor responsabile pentru selectarea, numirea și/sau promovarea reprezentanților de stat, inclusiv în sistemul juridic și sistemul procuraturii.

În special, Principiile de la Paris (observațiile generale 1.2 și 1.6) prevăd că relația Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului cu autoritățile de stat ar trebui doar să aibă caracter consultativ și nu cu capacitate de luare a deciziilor². Acest lucru este esențial pentru independența și legitimitatea percepută, precum și funcțională a unei Instituții Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a declarat că „Supravegherea instanțelor independente ar trebui exclusă din competențele instituțiilor Ombudsmanului”. APCE, de asemenea, a cerut în recomandarea anterioară clar ca instituțiile Ombudsmanului să nu aibă aceste drepturi de luare a deciziilor: ”Avocații Poporului trebuie să aibă cel mult drepturi strict limitate de supraveghere a instanțelor. Dacă circumstanțele cer orice astfel de rol, acesta ar trebui să fie limitat la asigurarea eficienței procedurale și proprietatea administrativă a sistemului juridic.”³ În mod similar, Comisia de la Veneția a declarat că „Instituțiile Ombudsmanului au de jucat un rol important la întărirea democrației, principiului statului de drept, buna administrare și protecția și promovarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. În timp ce nu există un model standard în statele membre ale Consiliului Europei, statul va suporta și proteja Instituția Ombudsmanului și se va abține de la orice acțiune care subminează independența sa; competența Ombudsmanului ce ține de autoritățile judiciare ar trebui limitată la asigurarea eficienței procedurale și funcționării administrative al acestui sistem”⁴.

În lumina raționamentelor menționate consider că Avocatul Poporului nu poate fi membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

Pornind de la competențele vaste ale organului reprezentativ și de autoadministrare a procurorilor, care este format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii⁵, implicarea Avocatului Poporului în activitatea acestuia ar putea fi apreciată la nivel

²Raportul APCE 2019 cu privire la Standardele pentru instituțiile Ombudsmanului din Europa” pag.13

³Recomandarea 1615 APCE, 2003

⁴Principiile de la Veneția 2019 cu privire la protecția și promovarea instituției Ombudsmanului, paragr. 13.3

⁵Art. 70 din Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură

international drept neconformă principiilor unanim recunoscute de care se ghidează în exercitarea mandatului său un Ombudsman.

De menționat că potrivit articolului 11 lit.c) din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), Avocatul Poporului are dreptul să asiste și să ia cuvântul la ședințele Consiliului Superior al Procurorilor, fără a fi necesară includerea lui în componența acestuia și fără a fi implicat în procesul decizional.

Reieșind din cele expuse, consider că sintagma „și Avocatul Poporului” din alin.(2) al art.69 din Legea nr.3/2016 cu privire la procuratură în redacția Legii nr.128 din 16 septembrie 2019, contravine prevederilor articolul 59¹ din Constituție și standardelor internaționale cu privire la rolul și statutul Instituțiilor Naționale de Promovare și Protecție a Drepturilor Omului.

Reieșind din cele menționate supra, ținând cont de prevederile art. 73 din Constituția Republicii Moldova, în temeiul art. 27 lit. a) din Legea nr.52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), în scopul prevenirii și eliminării cauzelor și condițiilor ce creează premise pentru încălcarea drepturilor și libertăților omului,

PROPUN:

Înaintarea amendamentelor la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 3/2016 cu privire la Procuratură nr. 181 din data de 10.08.2021 pentru examinare în Lectura a II-a, cu privire la art.69 alin.(2) din Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură, pentru a exclude Avocatul Poporului din componența Consiliului Superior al Procurorilor.

Cu deosebit respect,



Maia BĂNĂRESCU
Avocatul Poporului pentru drepturile copilului

Mr. Cotorobai, Ombudsman of the Republic of Moldova
Ms. Vacarciuc, Secretary General

Thursday, 28 November 2019

**Re: Issues of compatibility of duties concerning the People's Advocate of Moldova's
inclusion on selection and /or appointment committees for state agents**

Dear Mr. Cotorobai and Ms. Vacarciuc,

First, ENNHRI would like to take this opportunity to express our appreciation for the ongoing collaboration we have with the Office of the People's Advocate of Moldova. In line with ENNHRI's goal to promote and protect human rights across the region through supporting and strengthening NHRIs, we are happy to provide information regarding the matters listed in your recent letter.

Given the importance of the UN Paris Principles' requirements for NHRIs to be formally and functionally independent,¹ it is indeed not appropriate for your institution to be included as a decision-making member in commissions responsible for the selection, appointment and/or promotion of state agents, including in the judicial system and prosecutor's office system.

In particular, the Paris Principles (General Observations 1.2 and 1.6) prescribe that an NHRI's relationship with the state authorities should only be in an advisory, not a decision-making capacity. This is essential for the perceived, as well as functional, independence and legitimacy of an NHRI. While it can be appropriate for an NHRI in compliance with the Paris Principles to act as an observer to selection committees of state agents, it is not appropriate to have a decision-making capacity. As you highlighted in your letter, this was an amendment appropriately made with regards to the Government Decision on Constitutional Court selection and/or appointment in September 2019 but has not been considered in Law no. 128 for the amendment of the Law on Prosecutor's Office no. 3/2016.

In line with the Paris Principles (General Observations 1.2 and 1.6), it would have been indeed appropriate for Parliament to consult and take into account the recommendations of your institution when adopting Law no. 128, which is applicable to your institution and expands its legal mandate. The Belgrade Principles (2012) on the Relationship between NHRIs and

¹ SCA General Observations, 1.2 (Human rights mandate), 1.7 (Ensuring pluralism of the NHRI), 1.8 (Selection and appointment of the decision-making body of NHRIs), 1.9 (Political representatives on NHRIs), and 1.10 (Adequate funding of NHRIs).

European Network of National Human Rights Institutions
Permanent Secretariat

Rue Royale 138, B-1000 Brussels, Belgium ☎ +32 (0)2 212 3175 ✉ info@ennhri.org

ENNHRI AISBL Company No. 0541.593.956 🌐 ennhri.org 📱 @ennhri 📺 ENNHRI

Parliaments, in this sense explicitly state that: 'Parliaments, during the consideration and adoption of possible amendments to the founding law of a NHRI, should scrutinise such proposed amendments with a view to ensuring the independence and effective functioning of such institution, and carry out consultation with the members of NHRIs and with other stakeholders such as civil society organisations.' It is regrettable that such consultation did not take place and resulted in a law applicable to your institution that does not run in line with the Paris Principles.

Beyond the UN Paris Principles and General Observations, other European standards are also applicable to this matter. First, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) has stated that, "Supervision of independent courts should be excluded from the competences of Ombudsman institutions." (See page 13, 2019 [PACE report](#) on standards for Ombudsman institutions in Europe). PACE also clearly required that Ombudsman institutes not have these decision-making powers in an earlier recommendation: "Ombudsmen should have at most strictly limited powers of supervision over the courts. If circumstances require any such role, it should be confined to ensuring the procedural efficiency and administrative propriety of the judicial system." (See [PACE Recommendation 1615](#), 2003). Similarly, the Venice Commission has stated that, "the competence of the Ombudsman relating to the judiciary shall be confined to ensuring procedural efficiency and administrative functioning of that system." (See the 2019 [Venice Principles](#) on the protection and promotion of the Ombudsman institution, para 13.3).

With regards to your question on the existent practice in other European countries, we can refer you to the illustration of the A-status Albanian NHRI (People's Advocate of Albania), which is an observer to a committee on the selection/ appointment of the constitutional court. However, it does not have any decision-making power on this committee.

Currently, ENNHRI does not have a full overview of national practices on this matter. However, in line with the discussions at the latest ENNHRI General Assembly, we will consider further work on clarifying appropriate relations of NHRIs in compliance with the Paris Principles towards the judiciary, including in the context of justice reforms. This issue will also be included during ENNHRI's upcoming engagement with the Council of Europe and the EU (including DG NEAR). We will keep you abreast of developments in this regard and any further information or opportunities that may be of particular relevance to you.

Beyond this, you can consider two concrete steps that ENNHRI can take now to support the People's Advocate of Moldova on this matter:

- We can send a formal letter in support of your position from ENNHRI to the relevant state authorities, referring to the Paris Principles and European practice outlined above;

European Network of National Human Rights Institutions
Permanent Secretariat

Rue Royale 138, B-1000 Brussels, Belgium ☎ +32 (0)2 212 3175 ✉ info@ennhri.org

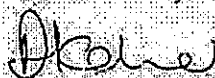
ENNHRI AISBL Company No. 0541593.956 🌐 ennhri.org 🐦 @ennhri 📘 ENNHRI

- ENNHRI can facilitate your contact with the Venice Commission to request a legal opinion on the matter, addressed to the Moldovan state authorities.

Please do not hesitate to inform us if any of the above forms of support are of interest to you, or to suggest other steps that we could collaborate on with you.

We remain available for support and cooperation on this matter, or any other which might arise.

Yours sincerely,



Debbie Kohner
ENNHRI Secretary General

European Network of National Human Rights Institutions

Permanent Secretariat

Rue Royale 138, B-1000 Brussels, Belgium • +32 (0)2 212 3175 • @ info@ennhri.org

ENNHRI AISBL Company No. 0541.593.956 • ennhri.org • @ennhri • ENNHRI