



Strasbourg, 15 decembrie 2025

CDL-AD(2025)054

(Traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT A CONSILIULUI
EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

**OPINIE COMUNĂ A COMISIEI DE LA VENEȚIA ȘI A DIRECTORATULUI GENERAL
PENTRU DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT (DGI) AL CONSILIULUI
EUROPEI**

CU PRIVIRE LA

**PROIECTUL DE LEGE PRIVIND PROCURATURA
ANTICORUPȚIE ȘI COMBATEREA CRIMEI ORGANIZATE**

**adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 145-a sesiune plenară
(Veneția, 12-13 decembrie 2025)**

pe baza comentariilor formulate de:

dna Renata DESKOSKA (membru, Macedonia de Nord)
dl Philip DIMITROV (expert, fost membru, Bulgaria)
dna Hanna SUCHOCKA (Președinte de onoare al Comisiei de la Veneția)
dl Filipe MARQUES (expert, DGI)

Cuprins

I. Introducere.....	3
II. Context	3
III. Analiză	6
R. Observații generale privind necesitatea reformei propuse	6
B. Dispoziții specifice ale proiectului de lege	9
1. Mandatul procurorului-șef al PACCO.....	9
2. Evaluarea performanței procurorului-șef al PACCO	10
3. Transferul procurorilor către procuraturile teritoriale	10
4. Procedura competitivă de selecție pentru noii procurori PACCO	12
5. Competențele PACCO	13
6. Suspendarea termenelor de prescripție.....	13
7. Transferul cauzelor.....	14
IV. Concluzie	14

I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 27 iunie 2025, domnul Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, i-a solicitat Comisiei din Veneția a Consiliului Europei o opinie referitoare la proiectul de lege privind Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate (denumit în continuare „proiectul de lege”, [CDL-REF\(2025\)046](#)).

2. Această opinie a fost elaborată în comun cu Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (în continuare „DGI”). Doamna Hanna Suchocka, domnul Philip Dimitrov și doamna Renata Deskoska au fost raportori în numele Comisiei de la Veneția. Domnul Filipe Marques a fost numit expert pentru DGI și a oferit comentarii în numele acesteia.

3. În perioada 10–11 noiembrie 2025, o delegație compusă din domnul Philip Dimitrov, doamna Renata Deskoska și domnul Filipe Marques, însoțiți de domnul Taras Pashuk și domnul Salvador Luz din cadrul Secretariatului Comisiei din Veneția, s-a deplasat la Chișinău și a avut întreveneri cu membri ai Parlamentului, ministrul Justiției, Președintele interimar al Curții Supreme de Justiție, Procurorul General Interimar, Procurorii Șefi ai Procuraturii Anticorupție și Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și a Cauze Speciale, Directorul Centrului Național Anticorupție, precum și membri ai Consiliului Superior al Procurorilor și ai Consiliului Superior al Magistraturii. Delegația s-a întâlnit, de asemenea, cu reprezentanți ai administrației Prezidențiale și ai Ministerului Afacerilor Interne, organizațiilor societății civile, asociațiilor judiciare și Delegației UE în Republica Moldova. Comisia de la Veneția și DGI le sunt recunoscători autorităților Republicii Moldova și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru organizarea excelentă a vizitei.

4. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectului de lege. S-ar putea ca traducerea să nu reflecte cu exactitate textul original sub toate aspectele.

5. Opinia a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor și a rezultatelor întâlnirilor menționate mai sus, desfășurate la Chișinău în perioada 10-11 noiembrie 2025. Opinia a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 145-a sesiune plenară (Veneția, 12-13 decembrie 2025).

II. Context

6. În ultimii ani, Republica Moldova a trecut prin reforme juridice semnificative, având ca scop alinierea instituțiilor sale judiciare și de drept la standardele europene, după deschiderea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană în decembrie 2023.¹ Guvernul, condus de Partidul Acțiune și Solidaritate (în continuare „PAS”), prioritizează în prezent reformele sistemului judiciar și verificarea judecătorilor și procurorilor. Reforma anticorupție rămâne o parte centrală a acestor eforturi. Potrivit observatorilor electorali internaționali, alegerile prezidențiale din 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 și referendumul constituțional au fost umbrite de interferențe din străinătate, inclusiv oferirea de stimulente financiare ilicite pentru a influența alegătorii și activități de dezinformare.² La 28 septembrie 2025, PAS a câștigat alegerile parlamentare. Se pare că aceste alegeri au fost umbrite de cazuri de interferență străină, finanțare ilegală, atacuri cibernetice și dezinformare larg răspândită.³

7. În sistemul juridic din Republica Moldova, procuratura funcționează ca o structură unificată care cuprinde Procuratura Generală, procuraturile specializate și procuraturile

¹ Concluziile Consiliului European, 14 și 15 decembrie 2023, para. 15.

² Raportul de observare a alegerilor PACE (Doc. 16074), *Observarea alegerilor prezidențiale (20 octombrie și 3 noiembrie 2024) și a referendumului constituțional (20 octombrie 2024) în Republica Moldova*, paragrafele 47-49; Raportul final al Misiunii de Observare a Alegerilor ODIHR - Alegeri prezidențiale și referendum constituțional 20 octombrie și 3 noiembrie 2024.

³ Raport de observare a alegerilor PACE (Doc. 16296), *Observarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova (28 septembrie 2025)*, paragrafele 8, 28; Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (Comunicat de presă din 29 septembrie 2025).

teritoriale.⁴ În prezent, conform [Legii nr. 3/2016](#) cu privire la procuratură și [Legii nr. 159/2016](#) privind procuraturile specializate, există doar două procuraturi specializate de urmărire penală: Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze speciale⁵ (denumit în continuare "PCCOCS") și Procuratura Anticorupție⁶ (de acum înainte, „PA”).

8. Pe lângă PA, Republica Moldova a instituit și Centrul Național Anticorupție⁷ (în continuare „CNA”), o autoritate publică autonomă creată în 2002, cu competențe în domeniul descoperirii și investigării infracțiunilor legate de corupție. În timp ce PA are competență în cazurile de corupție de nivel înalt, determinată atât de statutul oficial al presupușilor făptuitori (inclusiv oficiali publici de rang înalt), cât și de pragurile financiare aplicabile referitoare la valoarea mitei sau amploarea prejudiciului financiar cauzat,⁸ CNA este competent să investigheze toate celelalte infracțiuni de corupție care nu intră în competența PA.⁹

9. Președintele Parlamentului, în scrisoarea sa din 27 iunie 2025, a indicat că proiectul de lege urmărește crearea unei singuri procuraturi specializate ("PACCO") pentru a investiga atât corupția, cât și criminalitatea organizată. Această nouă entitate urma să înlocuiască și să fie succesoarea legală a PCCOCS și a PA. Potrivit scrisorii, având în vedere "provocările majore cu care se confruntă Republica Moldova, inclusiv infracțiuni de tip hibrid îndreptate împotriva desfășurării normale a procesului electoral", și având în vedere "gravitatea deficiențelor în activitatea instituțiilor cu competența de a preveni și combate corupția politică și electorală (...), s-a decis, ca recomandare prioritară, consolidarea arhitecturii instituționale a entităților responsabile de combaterea corupției."

10. Nota de fundamentare care însoțește proiectul de lege a subliniat, de asemenea, importanța combaterii eficiente a corupției și a fraudei electorale, în special în lumina recentelor activități de interferență din străinătate și decizia Consiliului Suprem de Securitate din 20 ianuarie 2025, care a cerut „[consolidarea] cadrului instituțional al entităților responsabile de combaterea corupției”, în lumina fraudei electorale de amploare observate în timpul alegerilor prezidențiale din 2024 și al referendumului constituțional privind integrarea europeană. Potrivit raportului, crearea unei singure procuraturi specializate „va elimina cazurile de conflict negativ de jurisdicție atunci când grupuri criminale, inclusiv cele din străinătate, sunt implicate în cazuri de corupție, corupție electorală și finanțare ilegală a

⁴ Articolul 7 alin. (1) din [Legea nr. 3/2016](#) cu privire la procuratură.

⁵ PCCOCS a fost creat în 2016. Conform articolului 9 alin. (5) din [Legea nr. 3/2016](#), ea se specializează în combaterea crimei organizate, terorismului și torturii. Informații suplimentare despre instituții sunt disponibile pe [pagina oficială PCCOCS](#).

⁶ PA și-a dobândit forma juridică instituțională actuală în 2016. Conform articolului 9 alin. (4) din [Legea nr. 3/2016](#), ea se specializează în combaterea infracțiunilor de corupție și a faptelor conexe corupției. PA a fost creată inițial de Parlament în 2003 ca o subdiviziune în cadrul Procuraturii Generale. La acea vreme, PA era competentă să investigheze acțiunile ofițerilor de investigații și urmărire penală din cadrul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC), predecesorul Centrului Național Anticorupție (CNA), precum și ale Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului Vamal. În urma reformei instituite prin [Legea nr. 245/2023](#) privind modificarea unor acte normative, funcțiile și competențele CNA și PA au fost delimitate. Informații suplimentare sunt disponibile pe [site-ul oficial al PA](#) și în [Raportul nr. 2, "Perturbarea disfuncționalității: Resetarea instituțiilor anticorupție ale Republicii Moldova"](#), noiembrie 2022, pregătit de Comitetul Consultativ Independent Anticorupție.

⁷ Crearea CNA a rezultat din necesitatea instituirii unei structuri de stat eficiente pentru combaterea infracțiunilor economice și corupției. De la crearea sa, CNA a trecut prin mai multe reforme și procese de reorganizare structurală și a fost subordonată fie Parlamentului, Guvernului, fie Președinției, în ceea ce privește numirea conducerii sale. În prezent, directorul CNA este numit de Parlament. Conform articolului 4 din [Legea nr. 1104/2002](#) privind Centrul Național Anticorupție, CNA are misiunea de a preveni și combate corupția prin aplicarea cadrului de reglementare și instituțională pentru prevenirea și combaterea corupției, consolidarea sistemului național de integritate și creșterea încrederii cetățenilor în statul de drept. Informații suplimentare pot fi găsite în [Raportul nr. 2, "Perturbarea disfuncționalității: Resetarea instituțiilor anticorupție ale Republicii Moldova"](#), noiembrie 2022, pregătit de Comitetul Consultativ Independent Anticorupție și pe [site-ul oficial al CNA](#).

⁸ În conformitate cu paragrafele (1) și (2) din articolul 271¹ din [Codul de Procedură Penală](#).

⁹ OECD (2025), *Moldova Raportul celei de-a cincea runde de monitorizare anticorupție: Planul de acțiune anticorupție de la Istanbul*, Publicații OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 128

partidelor politice în scopul corupției electorale”.¹⁰ Oficiul Croat pentru Suprimarea Corupției și Crimei Organizate a fost, de asemenea, menționat ca un exemplu comparativ al unui model instituțional de succes, având în vedere atât amploarea jurisdicției¹¹ sale – care cuprinde corupția și crima organizată – cât și dimensiunea comparabilă a populației Croației.¹²

11. Nota de fundamentare a subliniat, de asemenea, că „complexitatea și interconexiunile dintre corupția politică, corupția electorală, crima organizată, trădarea de patrie și terorism necesită o abordare integrată. O astfel de procuratură specializată ar permite o coordonare mai eficientă a investigațiilor, reducerea timpilor de reacție și adoptarea unei strategii proactive pentru combaterea acestor fenomene.”¹³ În consecință, „reforma preconizată va aborda deficiențele actuale, va eficientiza alocarea resurselor și va crește încrederea cetățenilor în instituțiile statului.”¹⁴

12. La 29 ianuarie 2025, în urma deciziei menționate mai sus a Consiliului Suprem de Securitate din 20 ianuarie 2025, Ministerul Justiției a efectuat o analiză juridică și a identificat trei posibile opțiuni pentru reforma instituțională a serviciului de procuratură.¹⁵ Prima opțiune prevedea concentrarea investigării cazurilor complexe de corupție politică și crimă organizată într-o secțiune specializată a Procuraturii Generale. A doua opțiune propunea consolidarea Secției Combaterea Corupției și Spălării Banilor din cadrul Procuraturii Generale prin realocarea resurselor umane suplimentare din procuraturile specializate. A treia opțiune s-a bazat pe o analiză comparativă¹⁶ și a implicat crearea unei entități unice specializate atât în anticorupție, cât și în crima organizată. În expertiza sa juridică, Ministerul Justiției a recomandat în cele din urmă fuziunea PCCOCS și PA într-o singură instituție specializată și transferul tuturor procurorilor și personalului de sprijin în noua structură, asigurând astfel continuitatea completă a investigațiilor în curs.

13. Proiectul de lege, adoptat la prima lectură la 20 februarie 2025, pare să se bazeze pe a treia opțiune, dar introduce modificări semnificative. Deși prevede fuziunea competențelor PCCOCS și PA într-o singură instituție – PACCO – el nu prevede continuitatea automată a personalului de procuratură. În schimb, PCCOCS și PA urmează să fie lichidate, iar procurorii care activează în prezent în aceste organe să fie propuși să fie transferați către procuraturile teritoriale. O nouă procedură competitivă de selecție va fi lansată pentru a recruta procurori pentru PACCO, care va fi deschisă foștilor procurori PCCOC și PA, cu condiția să îndeplinească criteriile de eligibilitate aplicabile.¹⁷

14. La 17 februarie 2025, Procuratura Generală a emis un aviz juridic privind proiectul de lege, în care a concluzionat că reforma prevăzută „va avea un impact semnificativ asupra termenilor urmăririi penale și asupra procedurilor în curs (...) ceea ce poate duce la întreruperi în activitatea Procuraturii.” Pe lângă propunerea unei serii de amendamente la proiectul de lege,¹⁸ Procuratura Generală a subliniat important că numărul posturilor vacante în

¹⁰ Nota de fundamentare la proiectul de Lege privind Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate, punctele 2.2, VII).

¹¹ Vezi: Jurisdicția USKOK.

¹² Nota de fundamentare, punctul 2.2., V.

¹³ *Ibid*, punctul 2.2, VII).

¹⁴ *Ibid*, punctul 2.2, VIII).

¹⁵ Propuneri ale Ministerului Justiției pentru consolidarea arhitecturii instituționale a organelor responsabile de combaterea corupției (29 ianuarie 2025).

¹⁶ În analiza sa, Ministerul Justiției a făcut referire la Oficiul Croat pentru Suprimarea Corupției și Crimei Organizate, la Structura Specializată Albaneză pentru Combaterea Corupției și Crimei Organizate, precum și la Direcția Națională Italiană Anti-Mafia și Contraterorism.

¹⁷ O analiză detaliată a acestor mecanisme poate fi găsită în *Secțiunea B – Prevederile specifice ale proiectului de lege* de mai jos.

¹⁸ În avizul juridic al Procuraturii Generale nr. 4-Id/25, din 17 februarie 2025, Procuratura Generală a propus, printre altele: (i) să prevadă finanțarea directă a PACCO de la bugetul de stat, (ii) să modifice sfera de competență a acestuia astfel încât să excludă infracțiunea de tortură și investigațiile efectuate de organele de investigație cu jurisdicție teritorială generală, (iii) eliminarea mecanismului pentru evaluarea *ad-hoc* a procurorului-șef al PACCO, (iv) armonizarea perioadelor de detașare pentru

procuraturile teritoriale nu a fost luat în considerare corespunzător, deoarece această cifră era semnificativ mai mică decât numărul aproximativ de procurori specializați care lucrează pentru PCCOCS și PA.¹⁹ În plus, ea a menționat că proiectul de lege nu a fost susținut sub aspect de impact financiar, costuri estimate și justificare cost-beneficiu.²⁰

15. La 18 februarie 2025, PA a emis un aviz juridic prin care a evidențiat necesitatea urgentă de alocare a resurselor suficiente către PA și avertizând asupra unei serii de riscuri pe care proiectul de lege îl reprezenta. Aceste riscuri au inclus paralizia temporară a investigațiilor în curs până când PACCO va deveni pe deplin operațional, retrogradarea și demiterea procurorilor PA, precum și crearea unei instituții supradimensionate cu puteri excesiv de largi. Opinia a subliniat, de asemenea, că nu există o legătură cauzală între problemele presupuse și reformele prevăzute.²¹

16. La 13 martie 2025, Guvernul a emis avizul juridic referitor la proiectul de lege, propunând o abordare alternativă prin care PA și PCCOCS ar fi fuzionate printr-o tranziție fără întreruperi către noua procuratură. În această abordare, înființarea PACCO nu ar afecta statutul procurorilor care activează în procuraturile specializate și ar fi asigurată continuarea neîntreruptă a activității desfășurate.²² Se menționează că nu au fost făcute modificări la proiectul de lege după avizul juridic al Guvernului din martie.

17. În timpul vizitei în țară, membri ai opoziției parlamentare, reprezentanți ai procuraturii, membri ai sistemului judiciar, asociații judiciare și mai multe ONG-uri au criticat proiectul de lege ca fiind grăbit și insuficient fundamentat în analiză. Potrivit mai multor relatări, proiectul de lege a fost motivat în principal de tensiuni instituționale și personale dintre fostul șef al PA și alte autorități publice, mai degrabă decât de o nevoie reală de reformă structurală. Alte preocupări s-au concentrat pe probleme de stabilitate instituțională, continuitate și funcționare eficientă. Mulți interlocutori au avertizat, de asemenea, asupra posibilelor întârzieri în gestionarea cazurilor sensibile și complexe și au evidențiat incertitudini juridice și logistice semnificative privind transferul procurorilor la procuraturi teritoriale, numirea noilor procurori și transferul cazurilor în așteptare. Alte îngrijorări au inclus pericolul creării unei instituții supradimensionate cu competențe excesiv de largi. Un număr de interlocutori și-au exprimat opinia că consolidarea resurselor financiare și umane ale instituțiilor existente ar fi de preferat față de restructurări organizaționale repetate.

III. Analiză

R. Observații generale privind necesitatea reformei propuse

18. Comisia de la Veneția a observat anterior că nu există un standard comun privind organizarea procuraturilor. Totuși, trebuie asigurată suficientă autonomie pentru a proteja organele de urmărire penală de influența politică necorespunzătoare.²³ Comisia a susținut, de asemenea, constant specializarea instituțională în lupta împotriva corupției²⁴ și a recunoscut

procurori, ofițeri de investigații și ofițeri de informații și securitate, (v) includerea derogărilor de la prevederile Legii nr. 252/2023 pentru procurorii care refuză transferul, și (vi) prelungirea termenului de 30 de zile prevăzut la articolul 11 alin. (11) pentru transferul bunurilor și materialele cazului către PACCO și excluderea etapelor intermediare de a transfera toate activele și materialele cazului în primul rând către Procuratura Generală.

¹⁹ În timpul vizitei în țară, delegația a fost informată că în prezent există doar patru posturi vacante în procuraturile teritoriale, în timp ce PCCOCS și PA angajează în prezent aproximativ 90 de procurori.

²⁰ Avizul juridic al Procuraturii Generale nr. 4-Id/25, din 17 februarie 2025.

²¹ Avizul juridic al Procuraturii Generale nr. 1383-1391, din 18 februarie 2025.

²² Avizul [Guvernului nr. 8.26/2025](#), din 13 martie 2025, referitor la proiectul de lege privind Procuratura Anticorupție și Crima Organizată.

²³ Comisia Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de verificare a statului de drept, § 91.

²⁴ Vezi, de exemplu: Comisia din Veneția, [CDL-AD\(2014\)041](#), Muntenegru - Opinia provizorie asupra proiectului de lege privind Parchetul Special de Stat, §§ 17-18 și 23; [CDL-AD\(2016\)009](#), Albania – Opinia finală privind proiectul revizuit de amendamente constituționale privind justiția, §§ 46-47.

„avantajele recurgerii la procurori specializați, asociat cu un control judiciar adecvat, pentru investigarea unor domenii sau infracțiuni foarte specifice, inclusiv corupția, spălarea banilor, traficul de influență etc.”²⁵

19. Modelul actual al celor două organe specializate de urmărire penală, precum și reforma propusă, se încadrează în mare parte în marja de discreție a statului în determinarea modului cel mai bun de organizare a cadrului instituțional pentru urmărirea eficientă a anumitor infracțiuni. Cu toate acestea, reforma ar trebui să abordeze cauzele profunde ale ineficiențelor identificate în modelul existent.

20. Potrivit susținătorilor săi, acest proiect de lege urmărește în principal următoarele obiective: (1) soluționarea deficiențelor structurale în investigarea penală a noilor forme de infracțiuni hibride, cum ar fi corupția electorală, (2) prevenirea conflictelor de jurisdicție între PCCOCS și PA și (3) creșterea eficienței în alocarea resurselor.²⁶

21. Totuși, aceste obiective, formulate la începutul anului 2025 ca răspuns la amenințările estimate de corupție electorală înaintea alegerilor legislative din septembrie, trebuie evaluate în contextul actual și în lumina următoarelor considerente.

22. În ceea ce privește eficiența acestor instituții în investigațiile penale (obiectivul 1), este relevant de menționat că performanța instituțiilor specializate în anticorupție nu a ridicat îngrijorări serioase în rândul partenerilor internaționali. În 2025, a fost evaluat pozitiv de OECD ca "Remarcabil".²⁷ În Raportul său de extindere a UE din 2025 privind Republica Moldova, Comisia Europeană a observat progrese în numărul cazurilor legate de corupție, finanțare politică ilegală și crimă organizată²⁸ și a remarcat că "este nevoie de mai multă muncă pentru a aborda cazurile complexe de crimă organizată (...). Moldova ar trebui să continue să demonstreze descoperirea, prevenirea și urmărirea penală a infracțiunilor grave și organizate, conducând la un istoric solid de condamnări definitive (...)."²⁹ În cadrul vizitei în țară, delegația Comisiei de la Veneția și a DGI a fost informată că, în 2025, ambele procuraturi specializate gestionau adecvat sarcinile care le-au fost impuse, inclusiv provocările legate de combaterea corupției electorale.

23. În ceea ce privește problemele legate de jurisdicție (obiectivul 2), mai mulți interlocutori au subliniat că PCCOCS este o instituție cu competențe excesiv de largi, acoperind atât crima organizată, cât și infracțiuni economice și financiare, cum ar fi spălarea banilor³⁰ infracțiunile vamale și de contrabandă.³¹ În plus, s-a observat că majoritatea infracțiunilor legate de corupția electorală³² intră în competența CNA, în timp ce doar cazurile de nivel înalt intră în competența PA.³³ În această privință, mai multe rapoarte au evidențiat problema cooperării

²⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)017](#), România – Opinia privind amendamentele la Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind Organizarea Judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, § 89.

²⁶ Raport explicativ.

²⁷ OECD (2025), *Raportul de urmărire al celei de-a cincea runde de monitorizare anticorupție al Moldaviei: Planul de acțiune anticorupție de la Istanbul*, Publicații OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 127.

²⁸ [2025 Comunicare privind politica de extindere a UE - Raportul Republicii Moldova 2025](#), p. 32.

²⁹ *Ibid.*, p. 46.

³⁰ articolul 270² alin. (3) din [Codul de Procedură Penală](#) și articolul 243 din [Codul Penal](#).

³¹ Articolul 270² alin. (4) din [Codul de Procedură Penală](#) și articolele 244, 248–248² și 249 din [Codul Penal](#).

³² Conform articolului 269 alin. (1) din [Codul de Procedură Penală](#) și articolului 181¹ din [Codul Penal](#), infracțiunea de cumpărare a voturilor intră în competența CNA. Conform articolului 269(2) din [Codul de Procedură Penală](#), dosarele care intră în competența CNA vor fi soluționate de procuratură, cu competența teritorială a subdiviziunii teritoriale a Centrului Național Anticorupție.

³³ Conform articolului 270¹ alin. (1) din [Codul de Procedură Penală](#), PA are competență să efectueze investigații penale privind infracțiunile de corupție comise de, printre altele, a) persoane a căror numire sau alegere este reglementată de Constituția Republicii Moldova, b) primari, viceprimari, consilieri locali, c) persoane numite sau alese de Parlament, și d) funcționari publici de rang înalt. Conform articolului 270¹ alin. (2) din [Codul de Procedură Penală](#), PA are competență să desfășoare investigații

instituționale inadecvate și a unei diviziuni neclare a competențelor între PA și CNA,³⁴ mai degrabă decât între cele două procuraturi specializate.

24. În ceea ce privește necesitatea unor resurse instituționale adecvate (obiectivul 3), această problemă a fost evidențiată de GRECO în 2023, când a recomandat ca PA „să fie dotată cu resurse umane, financiare și tehnice adecvate, precum și de autonomia necesară pentru a desfășura investigații și urmăriri penale eficiente a infracțiunilor care implică persoane cu funcții executive rang înalt și pentru a informa regulat publicul despre progresul activității sale”.³⁵ În Raportul privind extinderea UE din 2025 menționat mai sus, Comisia Europeană a recomandat că "PA trebuie să fie consolidată semnificativ, în special pentru a descoperi proactiv cazurile latente de corupție la nivel înalt. Deși în 2024 s-a luat decizia de a crește numărul de angajați cu 54, doar câteva dintre aceste posturi au fost ocupate din cauza constrângerilor logistice. Mai mult, ar trebui găsită o soluție adecvată pentru a aloca un sediu adecvat [PA]”.³⁶ Îngrijorarea legată de resursele instituționale limitate disponibile ambelor procuraturi specializate a fost exprimată de mulți actori implicați în cadrul vizitei în țară a Comisiei de la Veneția și a DGI. Pe baza informațiilor disponibile Comisiei din Veneția, rămâne incertă dacă viitorul PACCO va primi suficiente resurse umane și financiare pentru a asigura îndeplinirea eficientă a atribuțiilor sale. Această nevoie de resurse adecvate va persista, aparent, indiferent de modelul instituțional ales în cele din urmă.

25. Având în vedere elementele de mai sus, se pare că deficiențele identificate în lupta împotriva corupției și crimei organizate provin în principal din cauza resurselor umane și financiare insuficiente, precum și dintr-o distribuție a competențelor sau colaborare ineficientă între PA și CNA, mai degrabă decât din structura organizațională actuală sau delimitarea competențelor între PCCOCS și PA.

26. Mai mult, în lumina informațiilor colectate, Comisia de la Veneția și DGI nu observă o legătură clară între două dintre obiectivele declarate ale proiectului de lege – soluționarea deficiențelor structurale în combaterea noilor forme de infracțiuni hibride (obiectivul 1) și creșterea eficienței alocării resurselor (obiectivul 3) – și reforma propusă. În special:

(a) Nu există elemente care să demonstreze că lichidarea PA ar consolida neapărat lupta împotriva noilor forme de criminalitate hibridă, inclusiv corupția electorală. Deși în prezent cu lipsă de personal și subfinanțată, indicatorii de performanță ai PA sunt pozitivi conform evaluărilor internaționale. Mai mult, este discutabil că crearea unei noi entități specializate fără transferul automat al tuturor procurorilor specializați în anticorupție ar îmbunătăți capacitatea noii entități de a combate acest tip de infracțiune complexă și extrem de tehnică. Rezultatul opus pare mai probabil.

(b) Întrucât nici proiectul de lege, nici nota de fundamentare nu oferă estimări financiare concrete pentru înființarea PACCO, nu identifică economii potențiale rezultate din lichidarea PA și PCCOCS și nu prezintă o analiză cost-beneficiu care să permită verificarea eficienței sporite în alocarea resurselor, acest obiectiv declarat nu poate fi susținut.

27. În cele din urmă, scopul de a preveni conflictele de jurisdicție între PCCOCS și PA (obiectivul 2) pare, la prima vedere, să fie atins prin crearea PACCO. Totuși, în primul rând, s-a menționat mai sus că problemele legate de competență au apărut mai degrabă între PA și CNA, și nu între PA și PCCOCS. În al doilea rând, conform informațiilor transmise delegației de către oficialii guvernamentali, PACCO ar fi format din două subdiviziuni, una pentru

penale privind infracțiunile de corupție dacă valoarea respectivă depășește 10.000 de unități convenționale, indiferent de statutul persoanei.

³⁴ Al cincilea raport de evaluare GRECO privind Republica Moldova, par. 96.; vezi și OECD (2025), *Raportul de urmărire al celei de-a cincea runde de monitorizare anticorupție al Moldaviei: Planul de acțiune anticorupție de la Istanbul*, Publicații OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 127.

³⁵ Al cincilea raport de evaluare GRECO privind Republica Moldova, par. 96.

³⁶ Comunicare privind politica de extindere a UE - Raportul Republicii Moldova 2025, p. 34.

combaterea crimei organizate și una pentru combaterea corupției, o circumstanță care ar putea genera, de asemenea, conflicte interne de competență.

28. În consecință, Comisia de la Veneția și DGI consideră că, în forma sa actuală, proiectul de lege poate să nu asigure pe deplin atingerea obiectivelor declarate ale reformei propuse a procuraturii. În plus, așa cum va fi prezentat în detaliu în Secțiunea B de mai jos, reforma propusă ar putea genera noi îngrijorări privind (a) continuitatea investigațiilor în curs, (b) securitatea mandatului procurorilor și (c) coerența generală cu alte reforme implementate în paralel, inclusiv evaluarea procurorilor care este în desfășurare.

29. Comisia din Veneția și DGI recomandă efectuarea unor evaluări suplimentare înainte de a propune lichidarea PA și PCCOCS și înființarea PACCO. Aceste evaluări ar trebui să determine, la nivel intern și printre altele: nivelurile actuale de performanță ale PA și PCCOCS; investițiile financiare necesare pentru a le spori eficiența; dacă este necesară o revizuire sau o redistribuire a competențelor existente; economiile potențiale și implicațiile cost-beneficiu legate de înființarea PACCO; riscurile legale și logistice asociate cu înființarea PACCO; și dacă restructurarea propusă este justificată în lumina acestor constatări.

30. Comisia de la Veneția și DGI subliniază, de asemenea, importanța efectuării unei examinări aprofundate a celor trei opțiuni prevăzute în avizul Ministrului Justiției din 29 ianuarie 2025. Opțiunea de a menține structura existentă – și anume cele două procuraturi specializate – ar trebui, de asemenea, luată în considerare în mod corespunzător. În cazul în care această ultimă opțiune va fi menținută, măsuri de consolidare a instituțiilor umane și financiare ar fi esențiale pentru a asigura funcționarea eficientă a acestor organe.

B. Dispoziții specifice ale proiectului de lege

1. Mandatul Procurorului-șef al PACCO

31. Proiectul de lege nu stabilește durata mandatului Procurorului-șef al PACCO. Totuși, articolul 9 alin. (3) din Legea nr. 3/2016 prevede că procurorii șefi ai procuraturilor specializate au un statut echivalent cu adjunctul Procurorului General. În plus, articolul 25 alin. (4) al aceleiași legi stabilește un mandat de cinci ani pentru procurorii șefi și adjuncți ai procuraturilor și subdiviziunilor Procuraturii Generale și prevede că nicio persoană nu poate deține aceeași funcție pentru mai mult de două mandate consecutive. Deși această prevedere nu reglementează explicit durata mandatului procurorilor șefi ai procuraturilor specializate, a căror numire este prevăzută în articolul 25¹ din aceeași lege, delegația a fost informată în timpul vizitei în țară că se aplică un mandat de cinci ani.

32. Trebuie reamintit că Comisia de la Veneția a recomandat anterior ca un Procuror General să fie numit pentru o perioadă relativ lungă, fără posibilitatea reînnoirii la sfârșitul acelei perioade, pentru a proteja independența funcției.³⁷ Aceeași considerație se aplică și Procurorului-șef al PACCO, având în vedere rangul înalt al acestei funcții în cadrul structurii ierarhice a sistemului procuraturii. În concluzie, având în vedere că nu pare să existe controverse sau ambiguități la nivel național cu privire la regula care stabilește un mandat de cinci ani pentru procurorul-șef, această abordare ar putea fi acceptată. De asemenea, durata totală de cinci ani se încadrează în intervalul soluțiilor acceptabile, ținând cont de situații comparabile analizate anterior de Comisia de la Veneția.³⁸ Totuși, ar fi potrivit să se specifice că acest termen nu poate fi reînnoit.

³⁷ Comisia Veneția, [CDL-AD\(2025\)036](#), Macedonia de Nord - Opinia comună a Comisiei din Veneția și a DGI privind proiectele de lege privind Parchetul Public și Consiliul Procurorului, § 37; Comisia Veneția, [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia - Opinie privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului, § 47; Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2010\)040](#), Raport privind standardele europene privind independența sistemului judiciar: Partea a II-a - Serviciul de Parchet, § 37.

³⁸ Vezi, *mutatis mutandis*, Comisia Veneția, [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia - Opinia privind proiectul de amendamente la Legea Parchetului, § 48; Vezi și OECD (2020), *Independența procurorilor în Europa de Est, Asia Centrală și Asia Pacific*, p. 14.

2. Evaluarea performanței procurorului-șef al PACCO

33. Conform articolului 6 din proiectul de lege, în vederea evaluării activității și conformității cu funcția deținută, procurorul-șef al PACCO poate fi supus unei *evaluări ad-hoc* a performanței la fiecare doi ani. În conformitate cu articolul 6 alin. (2), o astfel de evaluare poate fi inițiată doar la cererea Procurorului General sau cel puțin a unei treimi din membrii Consiliului Superior al Procurorilor (în continuare „CSP”). Odată inițiat, CSP trebuie să înființeze o comisie *de evaluare ad-hoc* în termen de 10 zile. Pe baza unui set de criterii de performanță prevăzute în articolul 6 alin. (5), comisia *ad-hoc* trebuie să pregătească un raport consultativ rațional, pe baza căruia CSP atribuie nota finală. Dacă i se atribuie calificativul „nesatisfăcător”, CSP poate propune Procurorului General demiterea procurorului-șef. Prin urmare, articolul 6 creează un mecanism dedicat de evaluare a performanței pentru procurorul-șef al PACCO, unul care reflectă îndeaproape procedura aplicabilă Procurorului General conform articolului 31¹ din Legea nr. 3/2016 cu privire la procuratură.

34. Comisia de la Veneția a afirmat anterior că procuraturile specializate, cum ar fi cele anticorupție, ar trebui să beneficieze de un nivel adecvat de autonomie structurală și operațională, implicând mecanisme juridice și instituționale pentru a preveni influența politică sau de altă natură.³⁹ În același sens, se consideră că șefii procuraturilor specializate trebuie să beneficieze de suficientă independență în îndeplinirea atribuțiilor lor, inclusiv față de Procurorul General.

35. Comisia de la Veneția a observat că un mecanism similar de evaluare pentru Procurorul General era destul de rar în Europa și a oferit comentarii critice asupra acestuia.⁴⁰ Preocupări comparabile pot fi exprimate în legătură cu actualul *mechanism ad-hoc*, care poate fi declanșat la fiecare doi ani, rezultând demiterea prematură a procurorului-șef al PACCO. În primul rând, s-ar putea pune sub semnul întrebării dacă acest lucru echivalează cu o interferență excesivă în independența externă a procurorului-șef al PACCO. În plus, propunerea procedurii de evaluare *ad-hoc* poate ridica îngrijorări cu privire la riscul ca Procurorul General să exercite o influență nejustificată asupra procurorului-șef al PACCO.

36. Comisia de la Veneția a afirmat anterior că, din principiu, securitatea mandatului fix al membrilor organelor constituționale are scopul de a asigura independența lor față de presiunile externe. Prin urmare, măsurile care ar pune în pericol continuitatea membrilor și ar interfera cu securitatea mandatului acestor membri ar ridica suspiciunea că intenția din spatele acestor măsuri a fost influențarea deciziilor lor.⁴¹ Același raționament se aplică și procurorului-șef al PACCO, având în vedere importanța asigurării independenței sale față de presiunile externe.

37. Având în vedere cele de mai sus, Comisia de la Veneția și DGI recomandă excluderea prevederilor referitoare la mecanismul de evaluare *ad hoc*. Calitatea performanței procurorului-șef trebuie asigurată, în primul rând, printr-un proces riguros de selecție bazat pe merit. Este la fel de relevant în acest context ca durata fixă a mandatului să fie clar reglementată, în timp ce motivele pentru revocarea înainte de termen să fie precise și bine definite, asigurând astfel responsabilitatea în cazurile de eșecuri grave.

3. Transferul procurorilor către procuraturile teritoriale

(a) Încetarea funcției personalului din procuratură

³⁹ Comisia Veneția, [CDL-AD\(2014\)041](#), Muntenegru - Opinie provizorie asupra proiectului de lege privind Parchetul Special de Stat, §§ 17-18.

⁴⁰ Comisia Veneția, [CDL-AD\(2021\)047](#). Opinia privind modificările din 24 august 2021 la Legea Serviciului de Parchet, §§ 63 – 84.

⁴¹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)033](#), Moldova - Memoriu Urgent Comun *Amicus Curiae* privind trei chestiuni juridice privind mandatul membrilor Organelor Constituționale, § 19.

38. Conform articolului 11 alin. (5) din proiectul de lege, procurorilor, procurorilor-șefi și adjuncților PCCOCS și PA „li se va propune transferul, cu acordul lor și fără concurs, la alte procuratură teritoriale, în funcțiile vacante de procurori, cu excepția funcțiilor de procuror-șef”. În același timp, urmează să aibă loc o procedură competitivă de selecție pentru posturile vacante de procuror din PACCO, la care pot candida procurorii care au activat anterior la PCCOCS și PA, cu condiția îndeplinirii cerințelor de eligibilitate corespunzătoare.⁴² Astfel, procurorii care au activat anterior la PA și PCCOCS nu sunt transferați automat la noul PACCO.

39. Comisia de la Veneția a subliniat anterior că, în țările unde există deja o structură specializată eficientă, cu un istoric dovedit, pare dificil de justificat excluderea judecătorilor și magistraților din atribuțiile acestor structuri, mai ales într-un mod care poate risipi resurse și implica alocarea procurorilor nespecializați pentru a investiga infracțiunile de corupție.⁴³ În plus, mai mulți factori interesați au subliniat în timpul vizitei în țară că încetarea funcției procurorilor specializați este susceptibilă să perturbe semnificativ investigațiile penale și procedurile judiciare, având în vedere volumul și complexitatea tehnică a cazurilor gestionate atât de PCCOCS, cât și de PA.

40. Mai mult, în timpul vizitei în țară, nu a fost prezentată nicio informație care să sugereze că reorganizarea imediată generalizată a procurorilor specializați ar fi fost necesară sau justificată de vreun motiv legitim, inclusiv preocupări legate de integritate. Acest lucru este cu atât mai adevărat având în vedere că procurorii PA și PCCOCS sunt deja supuși unui proces de verificare în curs potrivit Legii nr. 252/2023, privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.⁴⁴ În cazul în care apar întârzieri în implementarea acestui proces, acestea trebuie abordate prin mijloace procedurale adecvate. Totuși, astfel de întârzieri nu pot justifica transferul *ex lege* sau demiterea tuturor procurorilor specializați angajați în prezent în PA și PCCOCS.

(b) Necesitatea garanțiilor în deciziile de transfer

41. Mai mult, Comisia de la Veneția a recomandat anterior ca transferul procurorilor care beneficiază de securitatea mandatului să fie însoțit de garanții suficiente împotriva abuzurilor.⁴⁵ Astfel de garanții pot include specificarea factorilor care trebuie luați în considerare în orice decizie de transfer – cum ar fi calificările și experiența, domeniul și natura sarcinilor îndeplinite, perioadele de detașare la poziții superioare și situația personală a procurorului în cauză – obligația de a prezenta motive și posibilitatea de a supune deciziile de transfer unui control judiciar. În cazul de față, niciuna dintre aceste garanții nu este prevăzută de proiectul de lege.

42. Mai mult, delegația a aflat în timpul vizitei în țară că numărul posturilor vacante de procuror nu a fost luat în considerare în pregătirea proiectului de lege. Deși 90 de procurori specializați sunt angajați în prezent în PA și PCCOCS, există doar patru posturi vacante în procuraturile teritoriale. Astfel, nu există suficiente posturi vacante pentru a acoperi transferurile prevăzute de proiectul de lege.

(c) Lipsa consimțământului și posibila demitere din funcție

43. Inserarea expresiei "cu consimțământul lor și fără concurs" în articolul 11 alin. (5) al proiectului de lege ridică, de asemenea, întrebări privind ce se întâmplă în cazurile în care nu

⁴² Aceste cerințe sunt prevăzute la articolul 20 alin. (4) din Legea nr. 3/2016. Acestea sunt: (a) cel puțin 4 ani de experiență ca procuror și (b) atribuirea unei "note foarte bune" în evaluarea performanței.

⁴³ Comisia Veneția, [CDL-AD\(2022\)003](#), România – Opinie privind proiectul de lege privind desființarea secțiunii pentru investigarea infracțiunilor penale în cadrul justiției, 18 §.

⁴⁴ [Legea nr. 252/2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și privind modificările la anumite acte normative.

⁴⁵ Comisia Veneția, Opinia [CDL-AD\(2024\)034](#), Polonia – Opinie privind proiectul de amendamente la Legea privind Parchetul, § 90; Comisia Veneția, [CDL-AD\(2013\)025](#) – Opinie comună privind proiectul de lege privind Parchetul Ucrainei, § 149.

există consimțământ din partea unui procuror propus pentru transferul la o procuratură teritorială. În acest sens, trebuie avut în vedere că, în cazul în care un procuror refuză transferul, el sau ea este, *ope legis*, demis din funcție, în conformitate cu regimul general cuprins în articolul 58 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 3/2016.⁴⁶

(d) Continuitatea procesului de verificare în derulare

44. Posibilitatea ca lipsa consimțământului să ducă la demiterea din funcție ridică alte îngrijorări, în special în lumina procesului de verificare în curs pentru procurori inițiat prin Legea nr. 252/2023. Articolul 3 alin. (4) din acea lege stabilește că o cerere de demisie depusă după inițierea procesului de verificare este considerată echivalentă cu eșecul procesului de verificare. Prin urmare, se pare că procurorii PA și PCCOCS care refuză să fie transferați la o procuratură teritorială – și astfel sunt demiși conform articolului 58 alin.(1) lit. b) din Legea nr. 3/2016 – vor fi considerați că au eșuat procesul de verificare.

(e) Existența unei retrogradări în lipsa unei proceduri disciplinare

45. Natura juridică sau calificarea unui astfel de transfer ridică, de asemenea, întrebări, având în vedere că, conform articolului 39 alin. (5) din Legea nr. 3/2016, transferul unui procuror de la o procuratură specializată la o procuratură teritorială este considerat retrogradare și poate avea loc doar pe baza unei decizii disciplinare anterioare. Având în vedere acest lucru și în absența unor proceduri disciplinare anterioare, articolul 11 alin. (5) din proiectul de lege prevede efectiv retrogradarea tuturor procurorilor PCCOCS și PA. În cele din urmă, în cazul procurorilor care acceptă să fie transferați la procuraturile teritoriale, această aparentă retrogradare va implica și o reducere a salariului, deoarece vor primi remunerația corespunzătoare noii lor funcții, în conformitate cu articolul 11 alin. (25) din proiectul de lege.⁴⁷

46. Ținând cont de toate aspectele juridice menționate mai sus, Comisia de la Veneția și DGI recomandă revizuirea proiectului de lege pentru a soluționa aceste aspecte.

4. Procedura competitivă de selecție pentru noii procurori PACCO

47. Conform articolului 11 alin. (18) lit. c) din proiectul de lege, CSP va iniția o procedură de selecție pentru funcția de procuror-șef și pentru posturile vacante de procuror din PACCO. În prezent nu există nicio indicație privind durata posibilă a unor astfel de proceduri de selecție.

48. Deși nou-înființatul PACCO ar putea întâmpina inițial un deficit de procurori până la finalizarea procedurii de selecție, acest deficit ar putea, în principiu, fi atenuat prin derogările prevăzute în paragrafele (27) și (28) ale articolului 11 din proiectul de lege, care permit detașarea temporară a procurorilor din alte procuraturi la PACCO. Totuși, deoarece acești procurori temporar detașați pot avea o lipsă de specializare în anticorupție și crimă organizată și având în vedere că revizuirea dosarelor noi și complexe necesită de obicei câteva luni de pregătire, este aproape sigur că PACCO va funcționa pentru o perioadă semnificativă cu procurori care nu sunt nici specializați, nici familiarizați cu cazurile atribuite lor. Acest scenariu este, prin urmare, susceptibil să ducă la perturbări și blocaje semnificative în investigarea și urmărirea penală.

49. În plus, trebuie menționat că articolul 11 alin. (21) din proiectul de lege permite candidaților care reușesc procedura de selecție să fie numiți și să înceapă să lucreze la PACCO fără a parcurge în prealabil procedura de evaluare. Aceasta constituie o derogare de la articolul 3 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 252/2023, care impune ca candidații care câștigă

⁴⁶ Conform articolului 58(1)(b) din Legea nr. 3/2016, procurorii sunt demiși din funcție dacă refuză "să fie transferați la o altă procuratură sau subdiviziune a procuraturii, dacă procuratura sau subdiviziunea procuraturii în care a lucrat este lichidată sau reorganizată".

⁴⁷ Conform articolului 11(25) din proiectul de lege, procurorii, procurorii șefi și adjuncții lor, care anterior lucrau în cadrul AP și PCCOCS, vor începe să primească salariile corespunzătoare noilor lor poziții la o lună după ce toți procurorii selectați pentru PACCO au trecut procesul de verificare.

concursurile pentru funcțiile de procuror și procuror specializat să treacă printr-o astfel de verificare în prealabil. În opinia Comisiei de la Veneția, toți procurorii ar fi trebuit ideal să fi trecut printr-o verificare înainte de a fi numiți în PACC. Asigurarea faptului că procurorii PACC sunt verificați de la început ar reprezenta cele mai bune practici. Totuși, având în vedere întârzierea procedurii de verificare în curs și necesitatea de a asigura începerea rapidă a activităților PACC, această derogare poate fi excepțional justificată. Mai mult, deși articolul 11 alin. (22) prevede că procesul de verificare trebuie desfășurat după numirea procurorilor în PACC, el nu stabilește un termen limită specific în acest sens. În opinia Comisiei de la Veneția, ar fi de preferat să se introducă cel puțin un termen clar și obligatoriu pentru finalizarea verificării noilor procurori numiți.

5. Competențele PACC

50. Articolul 3 din proiectul de lege stabilește competențele PACC, care includ investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor legate de corupție, crima organizată, terorism și tortură.⁴⁸ Articolul 3 alin. (2) lit. b) prevede, de asemenea, că PACC va conduce urmărirea penală în cazurile gestionate de organele de urmărire penală ale autorităților centrale specializate. Conform articolului 270² alin. (2) din Codul de procedură penală, aceste autorități centrale specializate aparțin Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Vamal și Serviciului Fiscal de Stat.⁴⁹ Totuși, această prevedere nu specifică modalitățile unei astfel de cooperări. Această prevedere ar trebui, prin urmare, să stabilească o procedură clară care să detalieze cum se așteaptă ca PACC să conducă și să coordoneze investigațiile inițiate de aceste organe centrale. În plus, extinderea mandatului PACC în acest mod ar putea necesita implicarea în chestiuni nelegate de corupție sau crimă organizată – cum ar fi fraudă vamală sau fiscală – ceea ce ar putea suprasolicita noua instituție. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, prin urmare, clarificarea sferei acestei prevederi, și anume prin (i) stabilirea unei proceduri clare pentru coordonarea acestor investigații de către PACC și (ii) limitarea atribuțiilor sale la infracțiuni legate în mod specific de crima organizată și corupție.

6. Suspendarea termenelor de prescripție

51. Articolul 12 alin. (7) din proiectul de lege prevede că termenul de prescripție pentru urmărirea penală nu începe să curgă – și, dacă a început deja să curgă, va fi suspendat – din momentul în care proiectul de lege intră în vigoare până la treizeci de zile după ce PACC își începe activitatea.

52. De la început, se observă că articolul 2 alin. (4) din Codul de procedură penală⁵⁰ prevede că "normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod." Această prevedere stabilește astfel că orice reguli care reglementează desfășurarea procedurilor penale trebuie să fie prevăzute expres în Codul de procedură penală și nu pot fi derivate din alte legislații naționale. Prin urmare, pentru a asigura coerența dintre derogările conținute în proiectul de lege și cerința care decurge din articolul 2 alin. (4) din Codul de procedură penală, ar fi potrivit să se modifice direct Codul de procedură penală.

53. Rațiunea care stă la baza acestui proiect de prevedere pare să fie asigurarea faptului că nicio abatere nu devine prescrisă din cauza perturbărilor logistice și organizaționale legate de lichidarea PA și PCCOCS și de înființarea PACC. În această privință, este relevant de reamintit că, în Hotărârea nr. 27a/2024 din 27 mai 2014⁵¹, Curtea Constituțională a decis că o

⁴⁸ Textul propus pentru articolul 270¹ din Codul de procedură penală și pentru articolul 9 alin. (4) din Legea nr. 3/2016, cu privire la procuratură – care poate fi găsită la finalul proiectului de lege – concretizează și mai mult aria de competență viitoare a PACC.

⁴⁹ Codul de procedură penală.

⁵⁰ Codul de procedură penală.

⁵¹ Hotărârea Curții Constituționale a Moldovei nr. 27a/2024, din 27 mai 2014, privind constituționalitatea articolului II din Legea nr. 56 din 4 aprilie 2014 privind modificarea articolului 60 din Codul penal al Republicii Moldova. În această hotărâre, se menționează că Parlamentul a subliniat că evenimentele din aprilie 2009 au cerut o „intervenție și un răspuns decisiv din partea statului”, în timp ce Președintele

prevedere legislativă care elimina termenul de prescripție pentru anumite infracțiuni era neconstituțională. Printre alte puncte, Curtea Constituțională a constatat că prevederea a agravat poziția juridică a persoanelor acuzate, încălcând principiul neretroactivității legii penale, a creat o discriminare nejustificată între persoanele care au comis aceleași infracțiuni la momente diferite și nu a îndeplinit cerințele de claritate și previzibilitate aplicabile legii penale. Curtea a mai menționat că Parlamentul nu putea recurge la derogări *ad-hoc* de la Codul penal pentru a remedia deficiențele investigațiilor, deoarece acest lucru submina certitudinea juridică și statul de drept.

54. Constatările Curții Constituționale par relevante pentru evaluarea articolului 12 alin. (7) din proiectul de lege, care poate fi privit în mod similar ca agravând poziția juridică a persoanelor acuzate și creând discriminare între persoane care au comis aceleași infracțiuni în momente diferite. Mai mult, această prevedere ar putea fi privită și ca o derogare *ad-hoc* de la Codul penal, menită să remedieze potențialele deficiențe de investigație rezultate din reconfigurarea instituțională preconizată. Din aceste motive, Comisia de la Veneția și DGI recomandă reconsiderarea regulii propuse și explorarea unor modalități alternative de a asigura urmărirea penală la timp, care să păstreze certitudinea juridică și să protejeze adecvat drepturile de apărare.

7. Transferul cauzelor

55. Conform paragrafelor (3) și (4) din articolul 11 din proiectul de lege, PACCO este înființat la intrarea în vigoare a proiectului de lege, în timp ce PCCOCS și PA trebuie lichidate în termen de treizeci de zile de la acea dată. PACCO urmează să devină operațional după numirea unui *procuror-șef interimar*, desemnat de Procurorul General și aprobat de CSP.⁵²

56. Alineatele 8–11 din articolul 11 al proiectului de lege stabilesc un mecanism tranzitoriu prin care activele, dosarele și alte materiale ale PCCOCS și PA sunt transferate mai întâi temporar către Procuratura Generală. În termen de treizeci de zile de la începerea funcționării a PACCO-ului, aceste materiale trebuie apoi transferate către PACCO. Deși perioada de 30 de zile pentru transferul a mii de dosare penale și materiale conexe de la Procuratura Generală către nou-înființatul PACCO pare excesiv de scurtă, este de asemenea discutabil dacă pasul intermediar de a plasa temporar toate materialele la Procuratura Generală este cu adevărat necesar. Un transfer direct de la PCCOCS și PA la PACCO pare a fi de preferat, evitând un strat logistic suplimentar care ar putea prelungi și complica procesul de transfer.

IV. Concluzie

57. La solicitarea Președintelui Parlamentului Moldovei, Comisia din Veneția și Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) au evaluat proiectul de lege privind Procuratura Anticorupție și Combaterea Crimei Organizate.

58. Comisia din Veneția și DGI sunt de acord cu autoritățile Republicii Moldova că este important să se consolideze eficiența luptei împotriva corupției și crimei organizate, în special a corupției electorale, pentru a crește eficiența alocării resurselor și pentru a preveni conflictele de competență. Comisia de la Veneția și DGI recunosc, de asemenea, eforturile legitime întreprinse de autoritățile Republicii Moldova pentru a combate interferența electorală, o problemă gravă care prezintă provocări semnificative.

Republicii a remarcat că „complexitatea dosarelor din aprilie 2009, precum și necesitatea efectuării unei anchete corecte, nu a permis ca până în prezent organele de anchetă și instanțele de judecată să stabilească și să tragă la răspundere penală persoanele care se fac vinovate de acțiunile incriminate”.

⁵² Conform articolului 11 alin. (3) din proiectul de lege, PACCO devine operațional după ce CSP aprobă procurorul-șef interimar al PACCO. Conform articolului 11 alin. (18) lit. b) din proiectul de lege, CSP va aproba *Procurorul Șef interimar* al PACCO în conformitate cu articolul 271 din Legea nr. 3/2016, conform desemnării respective de către Procurorul General, care trebuie să aibă loc în termen de 10 zile lucrătoare de la intrarea în vigoare a proiectului de lege. Rămâne neclar în ce interval concret de timp va deveni operațional PACCO, deoarece acest lucru va depinde de cât timp va dura până când CSP va aproba procurorul-șef desemnat de Procurorul General.

59. Proiectul de lege are ca scop înființarea unei singure procuraturi specializate pentru a investiga atât corupția, cât și crima organizată – PACCO – care ar înlocui PCCOCS și PA. Pentru a atinge acest obiectiv, proiectul de lege prevede lichidarea acestor două procuraturi specializate și înființarea, *ex novo*, a PACCO. Proiectul de lege stabilește o procedură pentru transferul dosarelor de la cele două procuraturi specializate către noua entitate și prevede o serie de măsuri tranzitorii. Procurorii care activează în prezent în PCCOCS și PA urmează să fie propuși să fie transferați către procuraturile teritoriale. O nouă procedură competitivă de selecție va fi lansată pentru a recruta procurori pentru PACCO, care va fi deschisă foștilor procurori PCCOC și PA, cu condiția să îndeplinească criteriile de eligibilitate aplicabile.

60. În lumina informațiilor adunate, Comisia de la Veneția și DGI au constatat că obiectivele declarate ale proiectului de lege – contracararea infracțiunilor hibride în corupția electorală, problemele legate de jurisdicție și îmbunătățirea eficienței resurselor – nu par a fi legate de lichidarea propusă a PA și PCCOCS sau de crearea PACCO. Informațiile disponibile nu arată că dizolvarea PA ar consolida eforturile împotriva infracțiunilor hibride sau legate de corupție; dimpotrivă, eliminarea procurorilor specializați poate diminua această capacitate. Mai mult, proiectul de lege este nu este însoțit de estimări financiare, analize cost-beneficiu sau dovezi ale creșterilor de eficiență. În afară de aceasta, crearea PACCO ar trebui să fie atent coordonată cu procesul de verificare în curs. Asigurarea faptului că procurorii PACCO sunt verificați de la început ar reprezenta cele mai bune practici. Ca urmare, Comisia de la Veneția și DGI consideră că nu există indicii că obiectivele reformei vor fi atinse prin versiunea actuală a proiectului de lege.

61. Mai mult, reforma propusă pare să reprezinte riscuri pentru investigațiile în curs, securitatea mandatului procurorilor specializați și alte eforturi ale reformei, cum ar fi verificarea procurorilor aflată în desfășurare. Este, de asemenea, important să luăm în considerare toate riscurile posibile pe care le-ar putea crea în ceea ce privește independența procurorilor.

62. Prin urmare, Comisia de la Veneția și DGI recomandă efectuarea unor evaluări suplimentare înainte de a propune lichidarea PA și PCCOCS și înființarea PACCO. Aceste evaluări ar trebui să determine, la nivel intern și printre altele: nivelurile actuale de performanță ale PA și PCCOCS; investițiile financiare necesare pentru a le spori eficiența; dacă este necesară o revizuire sau o redistribuire a competențelor existente; economiile potențiale și implicațiile cost-beneficiu legate de înființarea PACCO; riscurile juridice și logistice asociate procedurii de înființare a PACCO; și dacă restructurarea propusă este justificată în lumina acestor constatări.

63. Comisia de la Veneția și DGI subliniază, de asemenea, importanța efectuării unei examinări aprofundate a celor trei opțiuni prevăzute în propunerile Ministrului Justiției din 29 ianuarie 2025. Se reamintește că una dintre aceste opțiuni implica fuziunea dintre PA și PCCOCS într-o singură instituție, cu continuitate completă a procurorilor și personalului. O astfel de abordare este probabil să minimizeze perturbarea investigațiilor penale și procedurilor judiciare aflate în curs și să evite crearea de blocaje, asigurând totodată continuarea procesului de verificare a procurorilor specializați, în cadrul Legii nr. 252/2023.

64. Comisia de la Veneția și DGI recomandă, de asemenea, ca opțiunea de a menține structura existentă – și anume cele două procuraturi specializate existente – să fie luată în considerare în mod corespunzător. Dacă această opțiune va fi menținută, măsuri de consolidare a instituțiilor umane și financiare ar fi esențiale pentru a asigura funcționarea eficientă a acestor procuraturi.

65. În cazul în care autoritățile, pe baza evaluărilor și analizelor de mai sus, decid să continue cu reforma prevăzută, Comisia de la Veneția și DGI încurajează autoritățile să țină cont de recomandările privind prevederile specifice ale proiectului de lege, așa cum sunt prevăzute în această Opinie. În special, se fac următoarele recomandări cheie:

- (1) Stabilirea unui mandat fix care nu poate fi reînnoit pentru procurorul-șef al PACCO.
- (2) Eliminarea evaluării ad-hoc a performanței procurorului-șef al PACCO prevăzută în articolul 6 al proiectului de lege.
- (3) Proiectul de lege ar trebui să asigure securitatea mandatului procurorilor specializați PCCOCS și PA, iar aceștia nu ar trebui transferați automat pe poziții de rang inferior.
- (4) Pentru a clarifica sfera competenței prevăzute la articolul 3 alin. (2) lit. b) din proiectul de lege, și anume prin limitarea acesteia la infracțiuni legate în mod specific de crima organizată și corupție.
- (5) Să reconsidere prevederea tranzitorie care stabilește suspendarea temporară a termenului de prescripție pentru urmărirea penală, pentru a păstra certitudinea juridică și a proteja adecvat drepturile de apărare ale persoanelor acuzate.

66. Alte recomandări pot fi găsite în textul prezentei opinii.

67. Comisia de la Veneția și DGI rămân la dispoziția autorităților pentru asistență suplimentară în această chestiune.