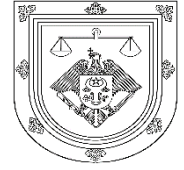




# CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR

Republica Moldova, municipiul Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73  
website: [www.csp.md](http://www.csp.md) tel: (+373) 022-828-501 e-mail: [aparat@csp.md](mailto:aparat@csp.md)



**11 iunie 2026 nr.5/1-01d/26-1372**

**Domnului Vladislav COJUHARI**  
**Ministru al Justiției**

e-mail: [secretariat@justice.gov.md](mailto:secretariat@justice.gov.md)

**Doamnei Veronica ROȘCA**

**Președintă a**

**Comisiei juridice, pentru numiri și imunități**

e-mail: [cji@parlament.md](mailto:cji@parlament.md)

Prin prezenta, vă remitem avizul Consiliului Superior al Procurorilor asupra proiectului de Lege pentru modificarea unor acte normative (*fortificarea mecanismelor de combatere a corupției, a criminalității financiare și a criminalității organizate*) (*număr unic 281/MJ/2026*), aprobat în urma examinării acestuia în cadrul ședinței plenare a Consiliului Superior al Procurorilor din 11 iunie 2026.

*Anexă: potrivit textului, pe 12 file.*

**Cu respect,**

**Președinte al Consiliului  
Superior al Procurorilor**

**Dumitru OBADĂ**

**AVIZ**  
**la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative**  
**(fortificarea mecanismelor de combatere a corupției, a criminalității**  
**financiare și a criminalității organizate)**  
**număr unic 281/MJ/2026**

Consiliul Superior al Procurorilor a examinat *proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (fortificarea mecanismelor de combatere a corupției, a criminalității financiare și a criminalității organizate) (număr unic 281/MJ/2026)*, prin prisma competențelor sale constituționale și legale privind garantarea independenței și imparțialității procurorilor, organizarea și funcționarea sistemului Procuraturii, precum și asigurarea cadrului instituțional necesar exercitării eficiente a atribuțiilor procurorilor.

Potrivit art. 124 din Constituția Republicii Moldova, Procuratura contribuie la înfăptuirea justiției, apără drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. Totodată, potrivit art. 125<sup>1</sup> din Constituție, Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor.

În conformitate cu Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor participă la asigurarea organizării și funcționării sistemului Procuraturii, având competențe relevante în materia carierei procurorilor, statutului acestora, organizării instituționale și funcționale a procuraturilor.

Proiectul supus avizării intervine direct asupra arhitecturii competenței materiale a procuraturilor specializate - a Procuraturii Anticorupție și a Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, asupra raporturilor funcționale dintre acestea și organele de urmărire penală, precum și asupra pârgurilor procesuale prin care procurorul conduce și exercită urmărirea penală. Prin urmare, materia reglementată atinge nucleul funcțional al sistemului Procuraturii, iar avizarea proiectului de către Consiliul Superior al Procurorilor constituie o garanție instituțională necesară în procesul de elaborare normativă.

Consiliul subliniază că nu examinează oportunitatea generală a politicii penale a statului, ci măsura în care soluțiile normative propuse afectează ori consolidează independența funcțională, capacitatea operațională și eficiența sistemului Procuraturii.

În acest cadru, prezentul aviz nu exprimă o opoziție față de obiectivul reformei, ci reprezintă o contribuție instituțională formulată din perspectiva rolului constituțional și legal al Consiliului Superior al Procurorilor de organ de autoadministrare a Procuraturii. Observațiile formulate urmăresc îmbunătățirea proiectului, astfel încât soluțiile normative propuse să fie sustenabile, coerente și aplicabile efectiv în sistemul Procuraturii și coerent scopului urmărit.

## **I. Obiectivele declarate ale proiectului și concluzia generală a Consiliului**

Potrivit notei de fundamentare, proiectul urmărește implementarea obligațiilor asumate de Republica Moldova în cadrul Agendei de reforme pentru integrarea europeană<sup>1</sup>, inclusiv a măsurii 3.7.21 privind măsurile antifraudă și protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, precum și a măsurilor 7.1.1 și 7.9.21 privind îmbunătățirea bilanțului investigațiilor, urmărilor penale și condamnărilor în cauzele de corupție la nivel înalt și criminalitate organizată.

De asemenea, proiectul urmărește clarificarea sferei de competență materială în investigarea infracțiunilor de corupție, consolidarea sistemului de investigare a faptelor cu caracter financiar și fortificarea cooperării interinstituționale între sistemul Procuraturii, organele de urmărire penală și autoritățile cu atribuții de control.

Consiliul reține că obiectivele declarate ale proiectului sunt, în principiu, legitime și se înscriu în direcția consolidării statului de drept, a protecției intereselor financiare ale Republicii Moldova și ale Uniunii Europene, precum și a eficientizării răspunsului instituțional la fenomene infracționale complexe.

Totuși, caracterul legitim al scopului urmărit nu este suficient pentru validarea soluțiilor normative propuse. În materia competențelor procuraturilor specializate și ale organelor de urmărire penală, criteriul decisiv trebuie să fie capacitatea reală a reformei de a consolida instituțiile specializate, de a asigura continuitatea urmăririi penale, de a evita conflictele de competență și de a garanta resurse proporționale noilor atribuții.

Totodată, CSP avizează de principiu proiectul în redacția propusă și formulează observații și propuneri de îmbunătățire cu privire la abordarea de ansamblu. Observația centrală a Consiliului este că orice realocare a competențelor între autorități trebuie să fie însoțită de măsuri corelative, clare și verificabile de fortificare materială, umană și operațională a Procuraturii Anticorupție. În caz contrar, există riscul ca dificultățile constatate în practică - inclusiv subdimensionarea resurselor și cooperarea interinstituțională insuficient consolidată dintre PA și CNA - să persiste, chiar dacă arhitectura competențelor este modificată.

Această concluzie rezultă inclusiv din analiza evoluției intervențiilor legislative din anii 2022–2023<sup>2</sup> și a justificărilor prezentate atunci, comparativ cu argumentarea actuală a proiectului nr. 281/MJ/2026.

## **II. Cadrul de standarde internaționale incidente**

Consiliul consideră necesară examinarea proiectului și prin prisma standardelor internaționale relevante în domeniul organizării Procuraturii, combaterii corupției, specializării instituționale și consolidării capacității operaționale a instituțiilor anticorupție.

### **✓ Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni**

<sup>1</sup> aferentă Planului de creștere al Republicii Moldova pentru 2025–2027 (HG nr. 260/2025)

<sup>2</sup> [proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative \(proceduri simplificate în procesul penal\), nr.472 din 14.12.2022](#)

[proiectul de lege pentru modificarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122/2003 \(delimitarea competențelor Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt\), nr.71 din 22.03.2023](#)

În [Avizul nr. 14\(2019\)](#) privind rolul procurorilor în combaterea corupției și a criminalității economico-financiare conexe, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni a reținut că serviciile de procuratură trebuie consultate atunci când autoritățile executive sau legislative concep noi reguli în acest domeniu, standard incident în mod direct prezentului proiect.

În același aviz, CCPE a subliniat că statele trebuie să asigure un cadru instituțional adecvat, resurse umane, financiare și tehnice suficiente, procurori specializați, personal auxiliar instruit, echipamente moderne, acces la expertiză externă și mecanisme eficiente de cooperare în cauzele complexe de corupție și criminalitate economico-financiară.

Sunt direct relevante pct. 23- 26 și Recomandarea nr. 6 din Avizul CCPE nr. 14(2019), potrivit căreia alocarea insuficientă de resurse financiare și umane poate constitui una dintre cauzele reacției tardive sau aparent indulgente a procuraturii în cauzele de corupție, iar statele trebuie să asigure bugetul necesar pentru un număr suficient de procurori competenți, personal auxiliar instruit și echipament modern.

De asemenea, pct. 30 și Recomandarea nr. 8 din același aviz consacră necesitatea specializării procurorilor în combaterea corupției, iar pct. 7 și Recomandarea nr. 2 indică faptul că voința politică de combatere a corupției trebuie demonstrată prin crearea unui mediu favorabil activității procurorilor specializați. În concret, aceasta presupune stabilitate instituțională, resurse adecvate și sprijin funcțional, nu doar intervenții succesive asupra competențelor.

#### ✓ **Comisia de la Veneția și DGI, Avizul comun CDL-AD(2025)054**

Cel mai recent și mai incident document este [Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului European, CDL-AD\(2025\)054](#), privind proiectul de lege cu privire la Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate. Deși avizul se referă la un proiect distinct, constatările sale de fond sunt direct aplicabile prezentului proiect, întrucât vizează aceeași arhitectură instituțională: Procuratura Anticorupție, PCCOCS, CNA, competențele specializate, continuitatea cauzelor și capacitatea funcțională a sistemului.

Comisia reține, la **§ 25**, că deficiențele identificate în combaterea corupției și a criminalității organizate decurg „*în principal din insuficiența resurselor umane și financiare, precum și dintr-o distribuire ineficientă a competențelor sau dintr-o colaborare deficitară între PA și CNA, mai degrabă decât din structura organizatorică actuală sau din împărțirea competențelor între PCCOCS și PA*”. La **§ 30**, Comisia subliniază că, dacă se optează pentru menținerea structurii existente, „*măsurile de fortificare instituțională umană și financiară ar fi esențiale pentru a asigura funcționarea efectivă a acestor organe*”.

Relevant pentru filosofia IL nr. 281, Comisia avertizează la **§ 39** că, acolo unde există deja o structură specializată cu un bilanț (*track record*) dovedit, este dificil de justificat excluderea de competențe într-o manieră care risipește resursele și conduce la alocarea de procurori nespecializați pentru investigarea faptelor de corupție. Comisia reține totodată (**§ 22**) că performanța instituțiilor specializate anticorupție a fost evaluată de OECD în 2025 drept „*remarcabilă*” (*Outstanding*), iar problema reală de jurisdicție s-a manifestat între PA și CNA, nu între cele două procuraturi specializate (**§ 23**).

## ✓ GRECO

Grupul de state împotriva corupției (GRECO), în Raportul de evaluare al Rundeii a V-a privind Republica Moldova, a constatat expres că **mandatul actual și resursele insuficiente ale Procuraturii Anticorupție au împiedicat urmărirea penală efectivă a corupției la nivel înalt**. În consecință, prin **Recomandarea xiii**, GRECO a recomandat ca: (i) toate persoanele cu funcții de demnitate publică de vârf (PTEF) să fie incluse în lista categoriilor de persoane care pot fi investigate de PA; și (ii) „*Procuratura Anticorupție să fie dotată cu resurse umane, financiare și tehnice adecvate, precum și cu autonomia necesară pentru a desfășura investigarea și urmărirea penală efectivă a infracțiunilor*” ([GrecoRC5\(2026\)4, § 67](#)).

În Raportul de conformitate adoptat la 27 martie 2026 și publicat la 8 aprilie 2026, GRECO a concluzionat că Recomandarea xiii este doar **parțial implementată**. Esențial pentru prezenta avizare, GRECO reține (§ 68) că obiectivul declarat al autorităților este de a degreva volumul de muncă al PA și CNA **prin prioritizarea cauzelor de mare anvergură, iar nu prin excluderea PTEF și a înalților funcționari din competența acestor organe**. IL nr. 281 trebuie aliniat acestui obiectiv: orice recalibrare de competențe trebuie să consolideze, nu să dilueze, mandatul PA asupra corupției la nivel înalt.

## ✓ Fondul Monetar Internațional (FMI) și Comisia Europeană

Fondul Monetar Internațional a recomandat constant consolidarea capacității investigative a PA. În *Selected Issues Paper* din februarie 2024 ([SIP/2024/003](#)), FMI a avertizat explicit împotriva **presiunilor de a îngrădi capacitatea investigativă a PA**, inclusiv prin împiedicarea transferului de procurori ori de ofițeri către PA sau prin introducerea de limite asupra mandatului acesteia privind cauzele de corupție la nivel înalt. FMI a evidențiat că autoritățile specializate anticorupție, cu independență operațională și mandate solide, constituie nucleul reformelor de succes din regiune (Polonia, România, Ucraina).

În *Staff Concluding Statement* al Misiunii Articolul IV din decembrie 2025, FMI a reiterat că progresele pe componenta anticorupție au fost **inegale, marcate de incertitudinea privind viitorul Procuraturii Anticorupție și de constrângeri persistente de capacitate și deficit de personal** ([IMF, 2025 Article IV](#)). În același sens, Raportul de extindere al UE pentru anul 2025 a indicat că **capacitățile operaționale ale PA trebuie consolidate semnificativ**, reținând că, deși în 2024 s-a decis suplimentarea cu 54 de posturi, doar câteva au fost ocupate din cauza constrângerilor logistice, și că trebuie identificat un sediu adecvat pentru PA (cf. CDL-AD(2025)054, § 24).

## ✓ OECD/ACN — Planul de acțiuni anticorupție de la Istanbul.

Republica Moldova este parte a Planului de acțiuni anticorupție de la Istanbul (Istanbul Anti-Corruption Action Plan – IAP), program de evaluare inter pares al Rețelei anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (ACN) din cadrul OECD.

În *Raportul OECD/ACN de monitorizare de bază pentru Republica Moldova*, publicat în anul 2024, s-a reținut că modificările legislative din anul 2023 au urmărit delimitarea competențelor dintre organele implicate în investigarea corupției și

concentrarea PA și CNA asupra corupției de nivel înalt, inclusiv în contextul condiționalităților aferente procesului de aderare la Uniunea Europeană și angajamentelor asumate față de FMI (OECD/ACN, Baseline Report, 2024, p. 118-119, Indicator 8.1). Totodată, același raport a constatat că PA nu dispunea de capacități tehnice proprii pentru anumite măsuri speciale de investigație și depindea de resursele altor instituții, inclusiv CNA, soluție apreciată ca neideală în cauzele sensibile de corupție la nivel înalt, din perspectiva riscului de scurgeri de informații (p. 125-126, Indicator 8.4, Benchmark 8.4.1).

În [Raportul OECD/ACN de follow-up pentru anul 2025](#), această problemă a fost reiterată și aprofundată. Monitorii au reținut că PA este responsabilă pentru investigarea corupției la nivel înalt și pentru conducerea procesuală a acestor cauze, fiind evaluată ca structură specializată anticorupție (OECD/ACN, Follow-up Report, 2025, p. 127, Indicator 8.1). Raportul a indicat că nu fusese efectuat un audit de performanță al PA care să fundamenteze concluziile privind ineficiența acesteia, iar PA a asociat dificultățile sale cu lipsa resurselor suficiente (p. 128). De asemenea, OECD/ACN a constatat că PA depinde de resursele altor instituții, în special CNA, pentru supraveghere, interceptări și investigații sub acoperire, iar lipsurile financiare și de personal, accesul limitat la baze de date, gradul de ocupare de doar 51%, lipsa finanțării pentru posturile noi și insuficiența spațiului de lucru afectează eficiența instituției (p. 138, Indicator 8.4). În același context, monitorii au subliniat că orice reformă structurală majoră, inclusiv cea privind comasarea PA și PCCOCS, trebuie să fie fundamentată pe un audit al infrastructurii anticorupție existente și pe o analiză aprofundată, cu consultarea experților și a societății civile (p. 138).

✓ Această concluzie este susținută în mod concret de **Raportul de evaluare a necesităților funcționale ale Procuraturii Anticorupție** (Functional Needs Assessment for the Anti-Corruption Prosecutor's Office), elaborat în octombrie 2023 de experți internaționali în cadrul proiectului „Consolidarea statului de drept și a mecanismelor anticorupție în Republica Moldova”, finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică (BMZ), cofinanțat de Uniunea Europeană și implementat de GIZ ([Raport GIZ/UE, oct. 2023](#)). Scopul declarat al evaluării a fost identificarea necesităților operaționale, manageriale și tehnice pentru consolidarea capacității procurorilor de a combate eficient corupția la nivel înalt.

Constatările-cheie ale raportului documentează un deficit structural de capacitate a PA, instituția stabilind, la momentul evaluării, că aceasta: nu dispune de independență funcțională și financiară; nu are buget propriu, distinct; nu are structuri interne de planificare financiară, contabilitate și achiziții; nu dispune de resurse umane suficiente, cu o rată a posturilor vacante de circa 32% (97 din 143 de unități); nu are un sediu adecvat; nu dispune de infrastructura tehnologică și IT necesară; nu are un serviciu tehnic propriu pentru executarea măsurilor speciale de investigație; și nivelul de salarizare este redus în raport cu complexitatea cauzelor și riscurile asumate de un procuror anticorupție.

CSP subliniază că aceste deficiențe – identificate de un instrument tehnic finanțat de UE și aliniat Planului de la Istanbul – sunt exact cele care trebuie remediate cu prioritate. IL nr. 281 nu le abordează; dimpotrivă, prin sporirea sarcinilor PA (conducerea tuturor cauzelor CNA) fără măsuri corelative, riscă să

adâncească decalajul dintre mandat și capacitate. Recomandarea OECD/ACN, convergentă cu cea a GRECO (Recomandarea xiii) și a CCPE (Opinion No. 14, § 23, 26), este de a **consolida capacitatea operațională, financiară și umană a procuraturii specializate anticorupție**, ca o condiție a unui bilanț credibil de urmăriri penale și condamnări – cerință centrală a măsurilor 7.1.1 și 7.9.21 din Agenda de reforme.

Prin urmare, Consiliul constată că recomandările formulate de organismele internaționale nu susțin, prin ele însele, o anumită formulă de repartizare a competențelor între Procuratura Anticorupție, CNA sau alte autorități. Ceea ce rezultă însă în mod constant din aceste recomandări este necesitatea consolidării instituțiilor specializate, a dezvoltării expertizei profesionale, a creșterii capacităților operaționale și a asigurării unei cooperări eficiente între autoritățile competente. Firul comun al evaluărilor internaționale este că prioritatea Republicii Moldova nu o reprezintă rearanjarea ciclică a competențelor, ci fortificarea materială și umană a instituțiilor Anticorupție: buget, sediu, echipamente, instrumente analitice, procurori specializați, ofițeri specializați, personal auxiliar, capacitate financiară și digitală, precum și garanții de autonomie operațională.

Din această perspectivă, în lipsa demonstrării unei creșteri efective a capacităților operaționale, a resurselor umane specializate și a eficienței urmării penale, simpla redistribuire a competențelor între instituții nu poate fi echivalată cu o consolidare instituțională în sensul recomandărilor formulate de organismele internaționale. Proiectul trebuie să demonstreze în mod concret că modificările propuse vor conduce la creșterea efectivă a capacității Procuraturii Anticorupție și a autorităților implicate de a investiga cauze complexe de corupție și criminalitate financiară, de a asigura recuperarea produsului infracțional și de a produce rezultate sustenabile în conformitate cu obiectivele asumate de Republica Moldova în procesul de integrare europeană.

Consiliul consideră că această dimensiune trebuie să fie tratată cu maximă atenție. Recomandările internaționale nu trebuie utilizate doar pentru a justifica formal modificări legislative. Ele trebuie transpuse în soluții instituționale care asigură funcționalitate, stabilitate și capacitate reală.

### **III. Procesul de evaluare externă (vetting) - condiționalitate de aderare la UE și politică publică internă. Incoerența dintre efortul de vetting și accentul proiectului**

CSP consideră **indispensabilă** examinarea proiectului în corelație cu procesul de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și procurorilor (vetting), reglementat prin Legea nr. 252/2023. Acest mecanism constituie, deopotrivă, o **condiționalitate de aderare la Uniunea Europeană** – parte a celor nouă pași și a criteriilor de referință privind reforma justiției și un obiectiv asumat prin documentele interne de politici.

Esențial pentru prezenta avizare: legiuitorul a stabilit ca **procurorii procuraturilor specializate (PA și PCCOCS) să se afle printre primele categorii de subiecți supuși evaluării externe**, potrivit art. 3 alin. (1) lit. e) din Legea nr.252/2023. Această alegere normativă nu este întâmplătoare: ea exprimă **însuși scopul reformei** – asigurarea, cu prioritate, a unui corp de procurori **integri și**

**profioniști exact în entitățile specializate** cărora le este încredințată combaterea corupției la nivel înalt și a criminalității organizate.

Din această premisă decurge o **incoerență de fond a proiectului**, pe care CSP o semnalează expres. Statul a investit și continuă să investească un efort instituțional, bugetar și temporal considerabil pentru a „curăța” și consolida prin vetting tocmai corpul de procurori al Procuraturii Anticorupție. În pofida acestui efort, IL nr. 281 deplasează accentul către **fortificarea Centrului Național Anticorupție** – căruia i se extinde aria de competență (fraude financiare de proporții, art. 190–191 CP, spălarea banilor) și i se anunță consolidarea capacităților (sisteme AI, angajarea a 80–120 de ofițeri, restructurarea aparatului), în timp ce Procuratura Anticorupție, deși i se atribuie conducerea tuturor cauzelor instrumentate de ofițerii CNA, **nu beneficiază de nicio măsură corelativă și verificabilă de fortificare materială sau umană**.

Se conturează astfel o tensiune instituțională între două politici publice care, în mod firesc, ar trebui să se completeze reciproc: pe de o parte, vettingul tratează PA ca pe instituția-cheie a cărei integritate trebuie asigurată cu prioritate, pe de altă parte, proiectul tratează PA ca pe o structură de conducere procesuală a cărei capacitate poate fi suprasolicitată fără consolidare, mutând centrul de greutate al investiției instituționale spre CNA. Or, un corp de procurori vetuit, integru și specializat, dar subdimensionat și nefortificat, nu își poate valorifica integritatea dobândită. Investiția în integritate (vetting) și investiția în capacitate (resurse) sunt complementare și trebuie să vizeze aceeași instituție, altfel, efectul util al vettingului riscă să fie diminuat.

Această observație se coroborează cu poziția Comisiei de la Veneția, care a reținut că discontinuitatea sau realocarea procurorilor specializați nu poate fi justificată prin invocarea procesului de vetting în derulare, eventualele întârzieri ale acestuia urmând a fi remediate prin mijloace procedurale adecvate, iar nu prin restructurări care dispersează corpul specializat ([CDL-AD\(2025\)054, § 40](#)). În consecință, CSP recomandă ca reforma competențelor să fie **explicit aliniată cu rezultatele și calendarul vettingului**, iar fortificarea materială și umană să vizeze, în primul rând, Procuratura Anticorupție, instituția în care statul a concentrat deja, prin evaluarea externă, garanția de integritate și profesionalism.

#### **IV. Observații privind fundamentarea proiectului și analiza de impact**

Consiliul constată că proiectul pornește de la identificarea unor probleme reale în actuala arhitectură instituțională: distribuirea necorespunzătoare a competențelor de urmărire penală, conflictele pozitive și negative de competență, riscurile de retragere arbitrară a dosarelor penale și caracterul fragmentat al cadrului legislativ.

Aceste elemente pot justifica o intervenție legislativă. Totuși, ele trebuie susținute printr-o analiză de impact suficientă, inclusiv prin date privind cauzele afectate de conflicte de competență, volumul de dosare ce urmează a fi redistribuit, capacitatea instituțională a autorităților vizate și costurile reale ale implementării.

Consiliul consideră că proiectul discută amply despre competențe, transferuri de cauze și noi atribuții, dar insuficient despre resurse, personal, buget, infrastructură, suport analitic, formare profesională și capacitate operațională. În lipsa acestor elemente, nu poate fi demonstrat că soluțiile propuse vor conduce la consolidarea mecanismelor de investigare și urmărire penală.

Această observație este cu atât mai importantă cu cât, potrivit proiectului, Procuratura Anticorupție va conduce urmărirea penală în toate cauzele instrumentate de ofițerii CNA. Conducerea urmăririi penale nu este o activitate formală. Ea presupune studierea materialelor cauzei, formularea indicațiilor, controlul legalității acțiunilor procesuale, evaluarea probatoriului, soluționarea chestiunilor privind conexarea, disjungerea și transmiterea cauzei, respectarea drepturilor participanților și orientarea strategiei procesuale.

Prin urmare, extinderea competențelor CNA trebuie analizată concomitent cu impactul asupra Procuraturii Anticorupție. Un organ de urmărire penală consolidat, fără o procuratură specializată consolidată corespunzător, nu garantează eficiența urmăririi penale și nici calitatea actului de acuzare.

## **V. Necesitatea fortificării Procuraturii Anticorupție, nu doar a redistribuirii competențelor**

În ultimii ani, arhitectura competențelor în materia investigării corupției și criminalității financiare a fost supusă unor intervenții succesive. S-a urmărit degrevarea Procuraturii Anticorupție de cauzele de corupție mică și medie și concentrarea acesteia pe corupția de nivel înalt. Ulterior, au fost discutate inițiative de reorganizare a procuraturilor specializate, inclusiv prin comasarea PA și PCCOCS. Prezentul proiect propune o nouă reconfigurare a raporturilor dintre PA, CNA, PCCOCS, SFS și organele de urmărire penală ale MAI.

Această succesiune de reforme arată o preocupare constantă pentru reșezarea competențelor, dar nu demonstrează, în aceeași măsură, o preocupare suficientă pentru consolidarea materială, financiară, umană, logistică și tehnică a Procuraturii Anticorupție.

Pentru combaterea corupției de nivel înalt nu este suficientă schimbarea traseului cauzelor sau a criteriilor de competență. Este necesară consolidarea instituției care poartă responsabilitatea procesuală finală pentru legalitatea urmăririi penale și pentru susținerea acuzației. Această instituție este Procuratura Anticorupție.

Consiliul observă că, deși proiectul invocă fortificarea mecanismelor de combatere a corupției și criminalității financiare, soluțiile normative propuse par să plaseze accentul preponderent pe extinderea și fortificarea competențelor și capacităților Centrului Național Anticorupție, în timp ce fortificarea Procuraturii Anticorupție este tratată mai degrabă indirect, prin atribuirea unui volum suplimentar de conducere procesuală. O asemenea abordare trebuie reconsiderată. Un organ de urmărire penală consolidat nu poate produce rezultate durabile în lipsa unei procuraturi specializate consolidate corespunzător, care să asigure legalitatea urmăririi penale, orientarea strategică a cauzei și susținerea acuzației.

Din materialele prezentate nu rezultă cu suficientă claritate care este impactul proiectului asupra structurii și numărului de personal al Procuraturii Anticorupție, câte cauze urmează să intre sub conducerea acesteia, care va fi volumul suplimentar de activitate, ce funcții suplimentare sunt necesare, ce costuri presupune implementarea noilor competențe și cum va fi asigurată funcționalitatea PA din momentul intrării în vigoare a legii.

Consiliul consideră că nota de fundamentare trebuie completată cu o analiză instituțională și bugetară privind impactul proiectului asupra Procuraturii

Anticorupție și, după caz, asupra PCCOCS. Această analiză trebuie să vizeze nu doar numărul de procurori, ci și necesarul de ofițeri, specialiști, consultanți, analiști financiari, personal tehnic, instrumente IT, acces la baze de date, capacități de cooperare internațională și infrastructură. O procuratură specializată în corupția de nivel înalt și în cauze complexe nu poate funcționa exclusiv prin competențe legale. Ea are nevoie de o arhitectură operațională corespunzătoare.

Consiliul observă, de asemenea, că proiectul modifică substanțial arhitectura mai multor instituții. Sunt vizate competențele Procuraturii Anticorupție, ale CNA, ale PCCOCS, ale organelor MAI, ale Serviciului Fiscal de Stat și ale Serviciului Vamal. Prin urmare, reforma nu poate fi calificată ca una pur tehnică. Ea are caracter sistemic și produce efecte asupra întregului mecanism de urmărire penală. În asemenea condiții, este necesară o clarificare suplimentară a modului în care va avea loc restructurarea funcțională, a modului în care vor fi redistribuite cauzele, a impactului asupra procurorilor existenți și a mecanismelor de prevenire a blocajelor în cauzele aflate în curs.

Articolul tranzitoriu al proiectului prevede transmiterea cauzelor penale aflate în faza de urmărire penală către Procurorul General, care urmează să le repartizeze potrivit competenței atribuite prin noua lege. Această soluție urmărește asigurarea unei tranziții ordonate, însă poate genera o sarcină administrativă și procesuală semnificativă dacă nu este însoțită de criterii clare, termene realiste și mecanisme de monitorizare. Din perspectiva funcționalității Procuraturii, transmiterea cauzelor nu reprezintă un simplu act administrativ. Ea poate afecta continuitatea urmăririi penale, coerența strategiei procesuale, gestionarea termenelor, administrarea probatoriului și responsabilitatea procurorului de caz. Prin urmare, proiectul trebuie să prevadă mecanisme clare care să evite blocajele instituționale, conflictele de competență și tergiversarea cauzelor pendinte.

Consiliul reiterează, în acest context, teza exprimată anterior în avizul privind PACCO: reformele instituționale trebuie să fie însoțite de mecanisme clare de tranziție, monitorizare și evaluare a impactului. În lipsa unor asemenea mecanisme, chiar și o soluție normativă justificată conceptual poate produce blocaje operaționale, suprapuneri de competență și dificultăți în administrarea cauzelor.

### **Evoluția justificărilor legislative privind competențele PA și CNA**

În acest context, Consiliul consideră relevantă examinarea evoluției recente a intervențiilor legislative privind delimitarea competențelor dintre Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție. Această examinare este necesară nu pentru a contesta dreptul autorului de a recalibra politica penală, ci pentru a verifica dacă actuala intervenție legislativă este coerentă cu reformele anterioare, cu scopurile declarate atunci și cu necesitățile instituționale constatate în timp.

Astfel, în anul 2022, prin [proiectul de lege nr. 472 din 14 decembrie 2022](#), ulterior examinat în procedură parlamentară, a fost abordată, între altele, problematica delimitării competențelor Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție în investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt. Potrivit raportului Comisiei juridice, numiri și imunități, proiectul comasat urmărirea delimitarea competențelor PA și CNA, stabilirea competenței Ministerului Afacerilor Interne în anumite cauze conexe și implementarea condiționalităților din

Planul de acțiuni aferent măsurilor propuse de Comisia Europeană în contextul cererii de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Ulterior, în anul 2023, prin [proiectul aprobat de Guvern prin Hotărârea nr. 140 din 22 martie 2023](#), intervenția legislativă a fost prezentată expres ca având drept scop „delimitarea competențelor Procuraturii Anticorupție și Centrului Național Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție la nivel înalt”. Nota informativă aferentă proiectului a indicat ca repere obiectivul de limitare a competențelor Procuraturii Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție de nivel înalt, acțiunile asumate în contextul avizului Comisiei Europene privind cererea de aderare la UE, precum și angajamentele asumate în raport cu Fondul Monetar Internațional.

Prin urmare, justificarea reformei din 2023 a fost construită în jurul ideii de degrevare a Procuraturii Anticorupție de cauzele care nu țin de corupția de nivel înalt, pentru ca aceasta să se concentreze asupra cauzelor complexe, sensibile și cu impact major. Această rațiune era, în principiu, compatibilă cu recomandările internaționale privind specializarea, prioritizarea cauzelor de nivel înalt și consolidarea capacității instituțiilor anticorupție.

În comparație, proiectul nr. 281/MJ/2026 utilizează o argumentare parțial similară - eficientizarea investigațiilor, clarificarea competențelor, îmbunătățirea cooperării interinstituționale și îndeplinirea angajamentelor europene - însă propune o nouă reconfigurare a raporturilor dintre PA, CNA, PCCOCS, Serviciul Fiscal de Stat, Serviciul Vamal și organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne. Această dinamică relevă o anumită tensiune între scopurile declarate succesiv: dacă în anul 2023 accentul era pus pe limitarea și concentrarea competenței PA asupra corupției de nivel înalt, în proiectul actual accentul se deplasează spre extinderea și consolidarea rolului CNA, concomitent cu menținerea unei sarcini procesuale semnificative în sarcina Procuraturii Anticorupție, care urmează să conducă urmărirea penală în cauzele instrumentate de ofițerii CNA.

Consiliul observă că argumentele comune ale acestor intervenții legislative sunt legitime: combaterea eficientă a corupției, clarificarea competențelor, evitarea conflictelor de competență, executarea angajamentelor europene și crearea unui mecanism instituțional mai eficient. Totuși, se observă o anumită tensiune între soluțiile normative alese succesiv. Aceleași probleme - volumul mare de cauze, lipsa de claritate a competențelor, cooperarea dificilă dintre PA și CNA și necesitatea unui bilanț credibil în cauzele de corupție de nivel înalt - au fost utilizate, în timp, pentru a fundamenta opțiuni legislative diferite: degrevarea PA, delimitarea competențelor PA/CNA, discutarea reorganizării procuraturilor specializate, iar în prezent o nouă redistribuire a competențelor și o fortificare preponderentă a CNA.

Această succesiune de intervenții nu demonstrează, prin ea însăși, incoerența fiecărei soluții normative luate separat, dar arată lipsa unei linii instituționale stabile și suficient fundamentate privind rolul Procuraturii Anticorupție. În absența unei evaluări de impact care să explice de ce soluțiile anterioare nu au produs rezultatele urmărite, ce deficiențe concrete au fost identificate în aplicarea cadrului din 2023 și de ce proiectul actual ar remedia aceste deficiențe, simpla invocare a aceluiași obiective generale nu este suficientă.

Din această perspectivă, Consiliul consideră că s-ar impune mai întâi o analiză comparativă a reformelor operate în anii 2022–2023, a efectelor produse de acestea, a dificultăților apărute în practică și a motivelor pentru care se impune o nouă

reconfigurare a competențelor. O asemenea analiză este necesară pentru a evita caracterul ciclic al reformelor instituționale și pentru a demonstra că intervenția propusă reprezintă o consolidare reală a mecanismelor anticorupție, nu doar o nouă redistribuire formală a competențelor.

## **VI. Concluzii**

Consiliul reține că, din perspectiva competențelor sale constituționale și legale, nu este chemat să aprecieze în detaliu oportunitatea fiecărei soluții de politică penală și nici să substituie autorului proiectului opțiunile privind repartizarea competențelor între organele de urmărire penală. Totuși, în calitate sa de garant al independenței și imparțialității procurorilor, precum și în exercitarea atribuțiilor ce țin de organizarea și funcționarea sistemului Procuraturii, Consiliul este obligat să semnaleze impactul pe care modificările de competență îl pot produce asupra structurii, efectivului, resurselor și capacității instituționale a procuraturilor care vor exercita sau conduce urmărirea penală.

Consiliul Superior al Procurorilor susține obiectivul general al proiectului de fortificare a mecanismelor de combatere a corupției, criminalității financiare și criminalității organizate, precum și necesitatea implementării angajamentelor asumate de Republica Moldova în procesul de integrare europeană. Consiliul nu contestă necesitatea unei delimitări mai clare între Procuratura Anticorupție, Centrul Național Anticorupție, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale și celelalte autorități competente. Dimpotrivă, clarificarea competențelor poate contribui la evitarea conflictelor de competență, reducerea fragmentării instituționale și creșterea eficienței urmăririi penale.

Totodată, Consiliul constată că, în forma analizată, proiectul nu demonstrează suficient că soluțiile propuse conduc efectiv la consolidarea capacităților instituționale ale Procuraturii Anticorupție și ale sistemului Procuraturii în ansamblu. Delimitarea competențelor trebuie să conducă la consolidare instituțională, nu la dispersarea capacităților sau la transferarea presiunii operaționale asupra procuraturilor specializate fără resurse proporționale. Procuratura Anticorupție trebuie să rămână structura specializată principală pentru corupția la nivel înalt și cauzele cu impact sistemic, iar Centrul Național Anticorupție trebuie să asigure suportul investigativ, financiar, analitic și operativ necesar, sub o conducere procesuală efectivă, realist dimensionată și susținută instituțional.

Consiliul reiterează necesitatea unei analize reală a impactului instituțional, financiar, logistic și operațional asupra Procuraturii Anticorupție și, după caz, asupra celorlalte structuri. Această analiză ar urma să reflecte volumul estimativ al cauzelor ce vor fi preluate sau conduse procesual de Procuratura Anticorupție, necesarul de procurori, personal auxiliar, specialiști și capacități tehnice, bugetului instituției, precum și garanțiile de funcționare efectivă a raporturilor dintre Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție.

În aceste condiții, Consiliul avizează de principiu proiectul, cu rezerve și recomandări formulate exclusiv din perspectiva impactului instituțional asupra sistemului Procuraturii. Consiliul subliniază că observațiile formulate nu vizează blocarea reformei și nu contestă necesitatea clarificării competențelor între autoritățile implicate în combaterea corupției, criminalității financiare și

criminalității organizate. Dimpotrivă, acestea urmăresc consolidarea proiectului, astfel încât intervenția legislativă să producă efecte reale, previzibile și sustenabile.

Din perspectiva organului de autoadministrare a Procuraturii, Consiliul consideră esențial ca modificările propuse să fie însoțite de o analiză reală a impactului instituțional, financiar, logistic și operațional asupra Procuraturii Anticorupție și, după caz, asupra celorlalte structuri vizate. Această analiză ar urma să reflecte volumul estimativ al cauzelor ce vor fi preluate sau conduse procesual de Procuratura Anticorupție, necesarul de procurori, personal auxiliar, specialiști și capacități tehnice, bugetul instituției, precum și garanțiile de funcționare efectivă a raporturilor dintre Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție.

Consiliul recomandă ca intervenția legislativă să nu se limiteze la o nouă reconfigurare a competențelor, ci să fie completată cu măsuri concrete de consolidare a Procuraturii Anticorupție, corelate cu capacitățile investigative ale Centrului Național Anticorupție și ale celorlalte autorități competente. Numai o asemenea abordare poate asigura coerența reformei, continuitatea urmăririi penale, evitarea blocajelor instituționale și realizarea obiectivelor asumate de Republica Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană.

Totodată, Consiliul recomandă completarea analizei de impact cu o examinare comparativă a intervențiilor legislative din anii 2022–2023, prin care s-a urmărit delimitarea competențelor PA și CNA și concentrarea PA asupra corupției de nivel înalt. O asemenea analiză ar permite clarificarea motivelor pentru care se impune actuala reconfigurare, evaluarea efectelor cadrului anterior și demonstrarea caracterului necesar, coerent și proporțional al noilor soluții propuse.

**Consiliul Superior al Procurorilor**