



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel. (+373) 22-828-373, fax (+373) 21-828-375, e-mail: proc-gen@procuratura.md

19 iunie 2023 nr.4-1d/23-

Ministerul Afacerilor Interne

Copie: **Cancelaria de Stat**
(la nr. 18-69-6016 din 07.06.23)

Procuratura Generală a examinat *proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General Anticorupție al Ministerului Afacerilor Interne (număr unic 429/MAI/2023)*, expediat pentru avizare.

Urmare a examinării proiectului prin prisma principiilor activității de legisferare prevăzute de art.3 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative comunicăm faptul că nu susținem de principiu proiectul din următoarele considerente.

Potrivit pct.1 al proiectului de hotărâre „*Se creează Inspectoratul General Anticorupție al Ministerul Afacerilor Interne, autoritate administrativă din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, cu personalitate juridică.*”

Subsecvent, potrivit pct.5 al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General Anticorupție (anexa nr.1 al hotărârii), „5. *Inspectoratul este persoană juridică de drept public, cu sediul în municipiul Chișinău, **cu competență pe întreg teritoriul Republicii Moldova**, [...].*”

Totodată, potrivit art. 270² alin. (2) din Codul de procedură penală - „*Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, conduce urmărirea penală în cauzele în care urmărirea penală este efectuată de către organele de urmărire penală cu competența pe întreg teritoriul Republicii Moldova, menționate la art. 266, 268, 269² din prezentul cod.*”.

În acord cu prevederile alin.(2) art.270² din Codul de procedură penală, în redacția Legii Nr. 83/2023 pentru modificarea unor acte normative:

„(2) *Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale conduce urmărirea penală în cauzele în care urmărirea penală este efectuată de către organele de urmărire penală cu competență teritorială generală ale:*

1) Ministerului Afacerilor Interne;

[...]

Se atestă că modificările operate la Codul de procedură penală prin *Legea nr.83 pentru modificarea unor acte normative din 14.04.2023¹*, în vigoare începând cu 02.08.2023, păstrează competența teritorială și procesuală a Procuraturii pentru Combaterea

¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136756&lang=ro - alin.(2) art.270² CPP- Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale conduce urmărirea penală în cauzele în care urmărirea penală este efectuată de către organele de urmărire penală cu competență teritorială generală ale: 1) Ministerului Afacerilor Interne; 2) Serviciului Vamal; 3) Serviciului Fiscal de Stat.”

Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS), deși, norma alin.(2) art.270² din Codul de procedură este expusă într-o nouă redacție.

În această ordine, investigarea infracțiunilor de corupție (corupția mică) odată cu intrarea în vigoare la 02.08.2023 a Legii 83/2023, va fi în competența Ministerului Afacerilor Interne (MAI). Totodată, în condițiile în care este creat Inspectoratul General Anticorupție (IGA al MAI), inspectorat cu competență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, în conformitate cu prevederile alin.(2) art.270² din Codul de procedură penală, conducerea urmăririi penale în cauzele penale de corupție mică va reveni PCCOCS.

Extinderea competențelor procesual penale ale PCCOCS pe această categorie de dosare penale, impropriei specificului de combatere a crimei organizate caracteristic procuraturii specializate, va avea un impact negativ asupra calității urmăririi penale, întrucât va cauza suprasolicitarea procurorilor la conducerea urmăririi penale pe cauzele de „corupție mică”.

Reamintim că unul din raționamentele care au stat la baza modificărilor adoptate prin Legea nr. 83/2023, a fost eficientizarea activității Procuraturii Anticorupție și a Centrului Național Anticorupție prin reducerea sarcinilor, în sensul diminuării numărului dosarelor penale, cu transmiterea competenței în acest sens Ministerului Afacerilor Interne sub conducerea Procuraturilor teritoriale.

Cu regret, raționamentele legiuitorului reținute pentru modificarea Codului de procedură penală în partea ce ține de redistribuirea competențelor procesual penale de investigare a actelor de corupție între instituțiile naționale de aplicare a legii, au fost ignorate de autorul Proiectului în cauză, în opinia instituției fiind o abordare inconsecventă.

Totodată, remarcăm că și unitățile de personal al IGA conform proiectului sunt neproporționale cu numărul unităților de procuror din Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale fapt ce va crea un blocaj procedural și organizațional al PCCOCS reieșind din volumul de lucru exagerat.

Subsecvent, considerăm că este contrar principalului legalității, stabilității și a predictibilității normelor juridice ca, competența materială a PCCOCS la investigarea anumitor categorii de infracțiuni reglementată de Codul de procedură penală nr.122/2003 să poată fi modificată prin efectul reorganizării unor subdiviziuni a MAI. Or, competența materială în materie penală a Procuraturii specializate, la caz PCCOCS, poate fi extinsă sau restrânsă doar în urma unor modificări legislative a Codului de procedură penală, și nicidecum prin adoptarea unui act normativ (hotărâre de Guvern) extra procesual penal. Din aceste motive, preluarea de către PCCOCS a unor competențe materiale la investigarea infracțiunilor de corupție mică, odată cu crearea IGA este contrară principiilor prevăzute la lit.c) și d) al art.3 din Legea 100/2017 cu privire la actele normative: „c) *legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;*

Totodată, această stare de drept este în disonanță și cu scopul Legii Nr. 83/2023 pentru modificarea unor acte normative or, autorul proiectului (Ministerul Justiției) în sinteza obiectivelor și a propunerilor² la proiectul de lege privind modificarea Codului de procedură

² <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6393/language/ro-RO/Default.aspx>

penală nr.122/2003 a indicat *inter alia* că, „*Procurorii locali, cu sprijinul poliției, pot investiga foarte bine cazurile de mică corupție. În acest caz, procurorii PA vor trebui să se concentreze doar pe cazurile cele mai complexe și relevante și să dea dovadă de independență în investigațiile lor. Aceste statuări se regăsesc și în Analiza funcțională a Procuraturii Anticorupție a Republicii Moldova elaborată în cadrul proiectului „Asigurarea unui sistem de justiție integru, eficient și independent în Republica Moldova” implementat de Institutul pentru politici și Reforme Europene, cu trimitere la următoarea sursă: „OCDE (2022), Reformele anticorupție în Moldova: A cincea rundă pilot de monitorizare în cadrul Planului de acțiune anticorupție de la Istanbul al OCDE, pag. 153, 155.”.*

Prin urmare, urmărirea penală în cauzele de corupție mică urmează a fi condusă de procurorii din cadrul Procuraturilor teritoriale, competența fiind una teritorială, determinată de locul comiterii infracțiunii. Respectiv, se impune necesitatea consolidării capacităților organelor de urmărire penală teritoriale din cadrul Inspectoratelor de poliție la examinarea cauzelor de corupție a căror competență materială este stabilită conform art.266 din Codul de procedură penală și nici de cum crearea unei autorități administrative ca personalitate juridică în subordinea MAI în varianta propusă în proiectul de hotărâre. Astfel, Inspectoratele de poliție teritoriale urmează a fi completate cu state de personal (ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigație) în măsura distribuirii sarcinilor suplimentare de activitate ca urmare a preluării competențelor procesual materiale.

În acord cu cele expuse *supra*, considerăm imperios necesară modificarea Legii Nr. 83/2023 pentru modificarea unor acte normative, în particular a Art. IV. Alin.(3) lit.b) în următoare redacție:

„b) Ministerul Afacerilor Interne va completa la necesitate statele de personal în cadrul Inspectoratelor de Poliție teritoriale, pentru efectuarea urmăririi penale în privința infracțiunilor de corupție.”

Oportunitatea acestei soluții este argumentată de următoarele considerente:

- Urmărirea penală în cauzele de corupție mică va fi condusă de procurorii din cadrul Procuraturilor teritoriale, ceea ce este în corespundere cu scopul Legii nr.83/2023 pentru modificarea unor acte normative (delimitarea competențelor PA și CNA la investigarea cauzelor de corupție de nivel înalt);

- Creșterea eficienței în activitate a organului de urmărire penală. Ofițerii de urmărire penală vor activa sub conducerea procurorului din aceeași rază teritorială, ceea ce va determina optimizarea cheltuielilor de transport, a timpului de deplasare a ofițerilor de urmărire penală către Procuratură, va exista o colaborare mai strânsă între procuror și ofițerul de urmărire penală. Procurorul își va putea realiza mai eficient atribuțiile ce vizează conducerea pro-activă a urmăririi penale iar ofițerul de urmărire va beneficia de tot suportul metodologic, ca rezultat va crește eficiența și rezultatele în activitate.

- Numărul de cauze de corupție mică aflate la faza de urmărire penală, nu este unul impunător, motiv pentru care, nici din această perspectivă, proiectul nu este justificat. La moment, Procuratura Anticorupție are în gestiune aproximativ 1 315 cauze penale (624 cauze care se află pe rolul instanțelor de judecată la examinarea fondului, iar 691 cauze

(100%) penale se află la faza de urmărire penală – 469 cauze (67 %) sunt în gestiunea Centrului Național Anticorupție iar 222 cauze (32 %) sunt în exercitarea procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție.

Respectiv, odată cu operarea modificărilor aferent competenței procesuale atât după materie cât și după calitatea subiecților, la faza de urmărire penală, din numărul total de 691 cauze, în gestiunea Procuraturii Anticorupție urmează să rămână aproximativ 80 cauze (11.58 %), în gestiunea organului de urmărire penală din cadrul Centrului Național Anticorupție urmează să fie reținute 391 cauze (56.58 %) iar aproximativ **178 cauze** (25.76 %) nu se încadrează în noțiunea de corupție mare și sistemică conform proiectului de lege (deci, nu implică subiecți speciali, quantumul mitei nu depășește 4 000 u.c. și respectiv mărimea prejudiciului nu se ridică la pragul de 40 000 u.c., pentru infracțiunile date în competența CNA conform art.269 după modificări) și respectiv vor fi aplicate prevederile art.266 din Codul de procedură penală unde competența materială la efectuarea urmăririi penale urmează a fi a organului de urmărire penală din cadrul MAI.

La moment staff-ul SPIA este format 109 funcționari publici cu statut special iar după restructurare, conform proiectului de hotărâre se propune majorarea cu 151 de funcții noi, dintre care 60 % posturi de execuție iar **40 % funcții de conducere**, ceea ce este nejustificat de mult pentru un număr de **178 de cauze penale de corupție mica**.

Numărul cauzelor penale (aproximativ 178) care urmează a fi date în competența organului de urmărire penală din cadrul MAI, relevă lipsa oportunității creării Inspectoratului General Anticorupție cu un număr de **227 unități de personal**.

Suplimentar, trebuie de notat că formal, acest număr aproximativ de 178 cauze ar urma să fie expediate după competență organului de urmărire penală competent în sensul art.266 din Codul de procedură penală. Însă, în perioada de 3 luni de tranziție (conform prevederilor pentru Art. IV alin.(3) lit. a) din lege), procurorii urmează să decidă procesual asupra cauzelor penale de referință, din care urmează să rămână și în competența CNA sau a Procuraturii Anticorupție pentru că acestea se află la etapa finală a urmăririi penale și urmează să fie adoptate soluțiile legale în conformitate cu prevederile art.291 din Codul de procedură penală (cu posibilitatea stabilirii competenței prin ordonanța Procurorului General). Estimăm că o bună parte din aceste 178 cauze penale, vor fi soluționate de procurorii din Procuratura Anticorupție. În astfel de condiții, sarcina de a primi aceste cauze de către alte organe de urmărire penală din cadrul MAI este destul de modestă.

Conform statelor de personal, în prezent în cadrul organului de urmărire penală al MAI activează în jur de 700 de ofițeri de urmărire penală, un calcul preliminar indică asupra faptului că numărul total 178 de cauze penale care urmează să revină cu competențe de examinare organului de urmărire penală a MAI, ar reprezenta un volum de lucru suplimentar ce constituie 1 cauză penală pentru 4 ofițeri de urmărire penală.

Totodată, considerăm că este nevoie de o abordare constructivă privind consolidarea organelor de urmărire penală teritoriale, astfel încât să asigure prevenirea și combaterea manifestărilor de corupție, în limitele competenței, conform legislației, precum și a celorlalte infracțiuni aflate în competența acestor organe.

- **Optimizarea cheltuielilor.** Proiectul nu este justificat din perspectiva cost-beneficiu. În acest context este de menționat că, potrivit notei informative la proiect,

„[...] odată cu intrarea în vigoare a HG privind aprobarea Regulamentului „Cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General Anticorupție”, se estimează că impactul financiar pentru fondul anual de retribuire muncii pentru 151 de noi unități, va constitui cca 34 539,8 mii lei. Totodată, pentru 4 luni ale anului 2023 impactul financiar constituie 11513,32 mii lei. Costul estimativ dotarea și asigurarea activității reieșind din majorarea numărului de personal și crearea a trei subdiviziuni regionale (asigurarea cu sedii, achitarea serviciilor inclusiv comunale, dotarea cu mobilier, tehnică de calcul, mijloace de transport, utilaj și inventar special, echipament, rechizite de birou etc.) constituie circa 30 337,0 mii lei anual, iar pentru anul 2023 constituie 16106,8 mii lei. Costul urmează a fi ajustat urmare a identificării sediilor subdiviziunilor regionale, în rezultatul evaluării stării reale a acestor edificii.”

Implementarea prezentului proiect, atât la faza inițială cât și în viitor, pentru buna funcționare a instituției (asigurarea cu noi sedii, dotări de echipament și tehnică necesară, salarii etc.) ar genera cheltuieli esențiale pentru bugetul public național care ar fi nejustificate scopului propus a fi realizat și anume de a prelua de către organul de urmărire penală din cadrul MAI, examinarea cazurilor de corupție mică conform noii competențe materiale, or numărul acestor cauze nu este unul esențial și nu urmează să crească esențial volumul de lucru a ofițerilor de urmărire penală și a ofițerilor de investigație așa cum prezintă situația pentru viitor autorul proiectului.

Opinăm că, infracțiunile de corupție mică nu sunt de o complexitate care ar justifica crearea unui organ specializat de investigare. În general, instituirea unui organ specializat de investigare își găsește justificare doar în cazul în care domeniul este într-atât de complicat, încât ofițerii de urmărire penală și de investigație chiar au nevoie de cunoștințe și experiențe speciale pentru a investiga infracțiunile de „corupție mică”. Dosarele de corupție pot fi investigate cu ușurință de ofițerii de urmărire penală din cadrul Inspectoratelor de Poliție teritoriale sub conducerea procurorilor teritoriali, care deseori soluționează cazuri mult mai complexe și mai dificile.

- Structura organizatorică propusă în proiect nu urmărește exercitarea eficientă a atribuțiilor în domeniile de activitate conform noii competențe procesuale stabilite. Astfel, este neclară abordarea autorilor proiectului în crearea unor subdiviziuni care preiau domenii de activitate ale Centrului Național Anticorupție, în special pe partea de prevenire a corupției. În fapt, această atribuție este delegată prin lege Centrului Național Anticorupție și Autorității Naționale de Integritate.

În aceeași ordine de idei, instituirea unității de analitică, unității de management operațional și de proiecte, unității juridice, unității pentru relații publice și comunicare, unității logistică și achiziții publice și unității audit intern reprezintă o **dublare nejustificată** a realizării sarcinilor de politici instituționale, atât timp cât astfel de servicii activează deja atât în cadrul Inspectoratului General al Poliției cât și în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Autorul proiectului la elaborarea acestuia nu a evaluat oportunitatea proiectului prin prisma legislației europene, dreptului internațional comparat precum și în raport cu bunele practici deja existente din țările Uniunii Europene, pentru a putea efectua o analiză comparativă a situației pe domeniul combaterii corupției mici cu preluarea și implementarea celor mai de succes modele internaționale ce au furnizat rezultate considerabile pe domeniul combaterii fenomenului corupției.

- Un alt argument în defavoarea proiectului sunt și practicile generale recunoscute – **divizarea jurisdicției pe subramuri de drept sau categorii de dosare este mai puțin potrivită pentru statele cu o populație mică și un nivel redus de activitate.** În astfel de state, din considerente de calitate și de eficiență, dar și din motive financiare, se recomandă limitarea numărului de organe de urmărire penală specializate la cele cu competență teritorială generală.

- **Proiectul ar putea să sporească riscurile de corupție în investigarea cauzelor de corupție și conexe corupției.**

Nu există standarde internaționale care ar obliga Republica Moldova să înființeze organe specializate de urmărire penală a corupției mici. Fiecare stat deține discreția să-și asigure un cadru instituțional anticorupție cât mai potrivit specificului național. Cert este că în acest exercițiu autoritățile trebuie să fie responsabile și să evite reforme nefundamentate și nejustificate.

În concluzie, reiterăm opinia instituțională privind lipsa de oportunitate și eficiență a unei astfel de reforme, având în vedere deficiențele evidente relevate *supra*, altfel spus nu considerăm necesară și oportună crearea Inspectoratului General Anticorupție al Ministerului Afacerilor Interne. Soluția propusă este rezumată la investigarea corupției mici de către organele de urmărire penală ale Inspectoratelor de poliție conform competenței teritoriale, abordare care va fi mai eficientă și mai puțin costisitoare (în fapt această abordare nu presupune cheltuieli), iar resursele financiare propuse pentru realizarea acestei reforme să fie orientate pentru creșteri salariale ale ofițerilor de urmărire penală.

Finalmente, reiterăm dezacordul de principiu cu Proiectul Hotărârii de Guvern recepționat spre avizare și recomandăm autorului reconsiderarea acestuia.

Cu respect,

Procurorul General interimar

Ion MUNTEANU