



PROCURATURA REPUBLICII MOLDOVA

PROCURATURA GENERALĂ

mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73, MD-2001, Tel.: /373 22/ 828 373

www.procuratura.md / e-mail: proc-gen@procuratura.md

25 septembrie 2025 nr. 4-1d/25-307
la nr.18-69-9637 din 15.09.2025

Cancelaria de Stat

Procuratura Generală a examinat *proiectul de hotărâre cu privire la aprobarea Programului național de prevenire și combatere a criminalității pentru anii 2026-2030 (număr unic 728/MAI/2025)*, elaborat de Ministerul Afacerilor Interne.

Analizând conținutul proiectului, prin prisma principiilor activității de legiferare prevăzute de art.3 din *Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative*, în limita competențelor legale, expunem următoarele propuneri și obiecții:

Este de menționat că, deși proiectul a fost elaborat în baza constatărilor din Raportul de evaluare intermediară, care a fost realizat la începutul anului 2025, pentru anii 2022-2023, considerăm că, este esențială întocmirea și analiza unui Raport de evaluare finală a Programului precedent pentru anii 2022-2025. Această etapă reprezintă un fundament esențial și indispensabil pentru elaborarea unor politici publice eficiente și adaptate realităților actuale.

Astfel, raportul de evaluare oferă o imagine clară și obiectivă asupra rezultatelor obținute în perioada anterioară, evidențiind succesele și identificând punctele slabe sau deficiențele intervențiilor implementate. Fără o astfel de evaluare, riscul de a perpetua măsuri ineficiente sau neadaptate contextului actual al criminalității este semnificativ.

Mai mult, Raportul de evaluare finală contribuie la o mai bună coordonare interinstituțională și la implicarea tuturor actorilor relevanți în procesul decizional, prin oferirea unui cadru transparent și bine documentat asupra stării criminalității și a răspunsului sistemic la aceasta.

Subsidiar, evaluarea și sinteza rezultatelor obținute servește drept fundament pentru identificarea noilor forme ale infracționalității cum ar fi cele generate de evoluțiile din domeniul tehnologic, informațional, cultural, economic, social și nu în ultimul rând, cele de ordin geopolitic care au un impact negativ asupra arhitecturii de pace și securitate la nivelul mapamondului.

Astfel, doar în cazul identificării pericolelor noi, aprecierii gravității impactului acestora asupra relațiilor sociale *per general* și a securității Republicii Moldova în special, pot fi planificate acțiuni concrete și efective pentru contracararea și investigarea faptelor prejudiciabile și identificarea și prevenirea noilor forme de infracționalitate asigurând astfel relevanța și eficacitatea programului pentru perioada 2026-2030.

În context, potrivit pct.91 din Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 *cu privire la planificare strategică*: „Rezultatele evaluării sunt utilizate la revizuirea documentelor de politici publice și a documentelor de planificare în proces de implementare și la planificarea următoarelor intervenții de politici publice”.

Cu privire la Planul de acțiuni privind implementarea Programului de prevenire și combatere a criminalității pentru anii 2026 — 2030 (*în continuare, Plan*), pentru acțiunile ce urmează a fi realizate, în special cele prevăzute la pct.1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.2.2, considerăm just de a fi efectuată o delimitare a instituțiilor responsabile în calitate de coordonator de instituțiile care vor contribui la realizarea acestor acțiuni. La fel, se impune precizarea indicatorilor de rezultatul cărora vor fi responsabile instituțiile care vor contribui la implementarea acțiunilor din Plan. Or, în corespundere cu pct.69 din *Regulamentul cu privire la planificarea strategică* aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 661 din 25.09.2024: „În cazul în care documentul de planificare și de politici publice prevede mai multe autorități și instituții publice responsabile de aceleași acțiuni, rolul de coordonator al implementării îi revine primei instituții indicate”.

Prin urmare, prima instituție indicată va coordona implementarea acțiunii, urmată de instituțiile care contribuie la realizarea acesteia. În acest context, pentru certitudinea distribuirii sarcinilor între instituțiile care vor contribui la realizarea acțiunilor din Plan, în acord cu competențele Procuraturii, care în corespundere cu prevederile art.73 din Constituția Republicii Moldova nu este un subiect cu drept de inițiativă legislativă, considerăm oportună completarea la rubrica „Indicatorii de monitorizare”, în tot textul, după indicatorii „Proiect elaborat” sau „Proiect de act normativ aprobat de Guvern” după caz, cu următorii indicatori: -numărul de participări în cadrul ședințelor grupului de lucru; - propuneri de modificare a cadrului normativ; -avize elaborate. Indicatorii de monitorizare nominalizați, ar putea reveni ca sarcină instituțiilor care contribuie la realizarea acțiunilor din Plan, *inter alia* și Procuraturii Generale.

Indicarea clară a responsabilităților facilitează monitorizarea și evaluarea performanței fiecărei instituții, permițând identificarea punctuală a eventualelor dificultăți sau blocaje și aplicarea de măsuri corective adecvate. De asemenea, prin raportarea concretă la atribuțiile funcționale, se asigură o mai bună coordonare interinstituțională, deoarece fiecare actor cunoaște rolul său exact în contextul global al prevenirii și combaterii criminalității, facilitând colaborarea și schimbul de informații între instituții.

În concluzie, pentru o implementare eficientă și responsabilă a Programului, este imperativ ca responsabilitățile și acțiunile fiecărei instituții să fie clar definite și corelate cu atribuțiile funcționale specifice, asigurând astfel transparență, responsabilitate și rezultate măsurabile.

Spre exemplu, pentru acțiunea „*Adoptarea modificărilor la Codul de procedură penală și alte legi conexe...*” responsabilitățile urmează a fi distribuite având în vedere atribuțiile funcționale a fiecărei instituții, după cum urmează:

-**Ministerul Justiției** va avea responsabilitatea elaborării proiectului actului normativ, precum și promovarea acestuia pentru adoptare, în baza competențelor legislative și administrative conferite de lege;

-**Procuratura și alte instituții implicate** vor avea atribuția de a aviza proiectul și de a participa activ în grupurile de lucru constituite în vederea fundamentării și îmbunătățirii propunerilor legislative, contribuind cu expertiza specifică domeniului de activitate.

În situațiile în care, din punct de vedere funcțional și operațional, nu este fezabilă delimitarea exactă a acțiunilor pentru fiecare instituție implicată, se propune utilizarea

unei formulări care să distingă clar **instituția responsabilă** de **instituțiile co-responsabile**, după cum urmează:

- **Instituția responsabilă** va avea rolul principal în coordonarea implementării acțiunii, asumându-și conducerea procesului, monitorizarea progresului și raportarea rezultatelor.

- **Instituțiile co-responsabile** vor contribui la realizarea acțiunii în limitele atribuțiilor funcționale proprii, sprijinind instituția responsabilă prin avizare, consultare, furnizare de date, participare în grupuri de lucru sau alte activități de suport.

Această abordare oferă flexibilitate în implementare, asigurând totodată claritate în repartizarea sarcinilor și evitarea confuziilor sau suprapunerilor instituționale. În plus, permite o evaluare mai riguroasă a contribuției fiecărei instituții în cadrul acțiunilor complexe.

La Acțiunea nr. 1.1.6 indicatorul de monitorizare „*Numărul de activități comune realizate*” este formulat vag și ambiguu nefiind specificat:

- Ce tipuri de activități comune se are în vedere: instruirii, operațiuni....etc;
- Care este valoarea de referință respectiv situația existentă la începutul perioadei de implementare;
- Care este tendința așteptată (ex. creștere cantitativă, menținere, îmbunătățire calitativă... etc.); Care este frecvența de măsurare și unitatea clară de cuantificare (ex. pe an, pe perioadă...etc.). Prin urmare, propunem autorului revizuirea indicatorului de monitorizare astfel încât să reflecte un rezultat concret și măsurabil, cu specificarea tipului de activități vizate și a unei valori de referință însoțită de o țintă estimativă.

În denumirea Obiectivului general nr. 2 după textul „*grupurilor*” propunem a-1 completa cu textul „*și organizațiilor criminale*” având în vedere denumirea deplină a Obiectivului general nr. 2 care reiese din partea narativă (Programul).

Acțiunea nr. 2.1.2. „*Implementarea măsurilor de investigație comune și constituirea echipelor dedicate investigării și combaterii noilor fenomene de criminalitate transnațională*” nu este clară, formulată vag și general, ceea ce creează probleme serioase de interpretare, implementare și monitorizare.

Termeni și texte precum „*măsuri de investigație comune*”, „*echipe dedicate*” și „*investigării și combaterii noilor fenomene de criminalitate transnațională*” nu sunt clar definiți, ceea ce generează ambiguități atât în procesul de implementare, cât și în cel de monitorizare și evaluare, după cum urmează:

- „*măsuri de investigație comune*” - nu se precizează ce tip de măsuri (operațiuni coordonate, schimb de informații, metode speciale de investigație, urmăriri penale etc.).
- „*echipe dedicate*” - nu e clar cine le constituie, la ce nivel (național, regional, internațional) și din ce structuri fac parte.

La Acțiunea 2.2.1. „*Organizarea de sesiuni de formare pentru consolidarea capacităților profesionale ale părților implicate în combaterea criminalității organizate, cu privire la metodele moderne de identificare (documentare) a acestora*” urmează a se stabili despre care „*părți implicate*” se are în vedere. Totuși, luând în considerație instituțiile responsabile indicate (INJ și PG), rezultă că instruirea vizează doar procurorii. Dacă autorul are în vedere și alte categorii (*judcători, ofițeri de urmărire penală, ofițeri*

de investigații, etc.), acestea urmează a fi specificate expres, precum și instituțiile responsabile pentru instruirea lor.

Or, potrivit prevederilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 152/2006 *cu privire la Institutul Național al Justiției*, în atribuțiile INJ intră formarea inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor, alte categorii de subiecți implicați în combaterea criminalității nefiind beneficiari a instruirii.

Totodată, este de menționat că, la instruirea procurorilor și judecătorilor, urmează a fi indicate, la rubrica instituții responsabile și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), precum și Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), având în vedere rolul acestora în asigurarea pregătirii profesionale continue a procurorilor și judecătorilor în calitate de autorități de autoadministrare ale profesiilor respective CSP și CSM sunt responsabile de identificarea necesităților de formare, de coordonarea procesului de instruire și de asigurarea conformității programelor de pregătire cu standardele naționale și europene (a se vedea art. 30 alin. (3) și art. 31 alin. (1) din Legea nr. 152/2006 *privind Institutul Național al Justiției*).

În acest sens, propunem și la Acțiunea 2.2.13. *„îmbunătățirea răspunsului judiciar la criminalitatea organizată prin formare judiciară specifică, și organizarea unor sesiuni de instruire specializate pentru judecători privind abordarea infracțiunilor grave”*, la rubrica *„instituții responsabile”* propunem a completa cu Consiliul Superior al Magistraturii având în vedere argumentele expuse *supra*.

De asemenea, această situație este valabilă și pentru de la Acțiunea 3.3.6. *„Instruirea continuă a personalului în domeniul investigării infracțiunilor de corupere electorală, finanțarea ilegală, a partidelor politice, a grupurilor de inițiativă, a concurenților electorali sau a participanților la referendum”* la rubrica *„Instituții responsabile”* propunem autorului a completa cu Consiliul Superior al Procurorilor și Consiliul Superior al Magistraturii având în vedere argumentele expuse anterior.

Acțiunea 2.2.11 *„Consolidarea, mecanismelor de protecție, motivare și valorificare a cooperării martorilor și denunțătorilor în cazuri de criminalitate organizată”*, formularea actuală poate crea confuzie dacă la rubrica *„instituții responsabile”* apare doar Procuratura Generală și Procuratura Anticorupție, deși fenomenul vizat este **criminalitatea organizată**, unde competențele principale revin **Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS)**.

Prin urmare, propunem autorului la rubrica *„instituții responsabile”* sau completarea cu sintagma *„Procuratura pentru Combaterea Criminalității și Cauze Speciale”*, fie menționarea generică *„Procuratura Generală”* care ar permite ulterior delegarea responsabilităților interne către structurile specializate (PCCOCS, PA, subdiviziunile Procuraturii Generale sau procuraturile teritoriale) fără a supune modificărilor documentele de politici. Procuratura Generală poate asigura coordonarea și repartizarea sarcinilor între subdiviziuni, evitând conflictele de competență.

La Acțiunea 2.2.12. *„Consolidarea capacității de investigare financiară a activităților desfășurate de grupurile de criminalitate organizată.”*:

-propunem autorului a revizui și indicatorul de monitorizare *„număr de instruirii organizate”* sub prisma argumentelor expuse *supra*;

- la rubrica *„instituții responsabile”* a se revizui sub prisma argumentelor expuse *supra*;

La Acțiunea 3.3.1. *„Îmbunătățirea evidenței statistice privind investigațiile, urmărirea penală și condamnările realizate în cazurile infracțiunii de spălare de bani ”* indicatorul de monitorizare *„evidența statistică îmbunătățită”* este formulată general și neclar - nu precizează ce anume se are în vedere prin *„îmbunătățire”* (ex.: detalierea variabilelor statistice, crearea unei baze de date centralizate, standardizarea rapoartelor etc).

Mai mult, acest indicator de monitorizare nu este măsurabil, adică lipsesc criteriile obiective care să permită evaluarea progresului și nu se va putea stabili dacă obiectivul a fost realizat parțial, integral sau deloc. Totodată, fără parametri clari, nu poate fi comparată situația de referință cu cea ulterioară implementării acțiunii, precum și diminuează utilitatea practică a monitorizării. Prin urmare, indicatorul, în forma actuală, nu oferă date concrete pentru fundamentarea deciziilor de politici publice sau pentru raportarea către partenerii internaționali. Pentru a răspunde cerințelor metodologice privind formularea indicatorilor SMART, se impune reformularea într-o manieră specifică și verificabilă.

Referitor la acțiunea 3.3.2. *„Crearea unor condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi prin combaterea criminalității economice și a spălării banilor”* considerăm necesar reformularea acestei acțiuni deoarece, acțiunea de combatere a criminalității este acțiunea primară și intră în aria de competență a instituțiilor desemnate responsabile de acest obiectiv or, *crearea condițiilor de concurență echitabile* sunt rezultatul tangențial și pozitiv al primei acțiuni dar nu se încadrează exact în atribuțiile exhaustive enunțate în legislație pentru aceste instituții.

Astfel, pornind de la denumirea obiectivului specific al acestei acțiuni *„Eficientizarea mecanismelor de identificare și examinare a infracțiunilor economice și conexe, prin reducerea acestora cu cel puțin 20% comparativ cu nivelul de referință, până în anul 2030”* și a indicatorilor de rezultat *„Numărul infracțiunilor economice și conexe înregistrate anual”* propunem redenumirea acestei acțiuni cu următoarea formulare *„Intensificarea activității de identificare, înregistrare, investigare și judecare a infracțiunilor din domeniul criminalității economice și a spălării banilor”*

Procurorul General interimar

/semnat/

Alexandru MACHIDON