

NOTĂ DE OPINIE

CE SE VA ÎNTÂMPLA CU INIȚIATIVA PACCO ÎN 2026, DUPĂ OPINIA COMISIEI DE LA VENEȚIA?

OCTAVIAN IACHIMOVSKI



Notă de opinie

**Ce se va întâmpla cu inițiativa PACCO în 2026, după
opinia Comisiei de la Veneția?**

**Octavian Iachimovschi,
Consilier juridic superior, CRJM**

Chișinău, 2026

Această publicație a fost realizată în cadrul unui proiect ce vizează sprijinirea eforturilor de transpunere a acquis-ului UE, implementat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova și susținut de Fundația Soros Moldova.

La 15 decembrie 2025, Comisia de la Veneția a publicat [opinia](#) sa privind proiectul de lege care propune crearea PACCO, prin reorganizarea procuraturilor specializate și, în esență, prin lichidarea PA în formula actuală și reformularea competențelor. Opinia nu apare în vid, ea vine după luni de critici din partea profesioniștilor din domeniu și a societății civile, iar una dintre vulnerabilitățile de pornire ale inițiativei rămâne chiar procesul: proiectul a fost votat în prima lectură la 20 februarie 2025, în condiții percepute ca insuficient consultate, pentru o reformă cu impact direct asupra capacității anticorupție a statului.

Miza reală depășește disputa instituțională. Într-un moment în care Moldova încearcă să demonstreze rezultate credibile în dosarele de corupție mare și să-și stabilizeze arhitectura instituțională, o reorganizare de tip „reset” poate produce două efecte: fie un salt de eficiență (dacă este solid argumentată și atent implementată), fie un gol de capacitate pe termen scurt și mediu (dacă este grăbită și insuficient fundamentată). De aici și tonul tranșant al Comisiei: problema principală nu este că reforma ar fi imposibilă, ci că, în forma examinată, ea nu trece testul de necesitate, justificare și predictibilitate.

Ce a constatat Comisia de la Veneția

Opinia Comisiei pune sub semnul întrebării logica internă a proiectului și, mai ales, lanțul de argumente care ar trebui să explice de ce o restructurare atât de radicală ar consolida lupta împotriva corupției și a criminalității organizate, inclusiv împotriva formelor moderne de criminalitate „hibridă”, cum este corupția electorală. În termeni simpli, Comisia spune că proiectul nu demonstrează suficient că problema se află în arhitectura instituțională și că soluția ar fi lichidarea sau reorganizarea procuraturilor specializate.

Un alt punct sensibil este abordarea față de resursele umane. Comisia observă riscul unor elemente de „retrogradare” sau de afectare a statutului profesional al procurorilor vizați prin mecanisme de transfer, într-o manieră care poate genera insecuritate și demotivare. Mai mult, opinia remarcă lipsa unor informații care să arate că realocarea generalizată și imediată a procurorilor specializați ar fi necesară sau justificată de un interes legitim, inclusiv de integritate. Această observație devine și mai grea în contextul în care procurorii din PA și PCCOCS sunt deja în vizorul unui proces de vetting (evaluare externă) în curs, în temeiul Legii nr. 252/2023.

Comisia atrage atenția și asupra riscului de derogări sau mecanisme paralele („ad-hoc”) care ar putea ocoli ori slăbi cadrul evaluării externe. În logica statului de drept, exact aici se rupe credibilitatea: dacă există un mecanism extraordinar de verificare a integrității, el trebuie folosit consecvent, nu substituit selectiv prin proceduri improvizate.

În același timp, Comisia notează un paradox important: chiar dacă PA se confruntă cu resurse insuficiente și personal limitat, evaluările și referințele internaționale indică indicatori de performanță pozitivi. Cu alte cuvinte, reforma pornește de la premisa că instituția ar fi „problema”,

dar datele sugerează că problemele țin mai degrabă de capacitate, resurse și cooperare interinstituțională.

În cele din urmă, trebuie subliniat și punctul, care blochează, practic, orice discuție serioasă despre implementarea reformei: lipsa unei estimări a costurilor. Fără o evaluare financiară credibilă, proiectul rămâne o idee politică, nu o soluție administrativă.

Comisia conchide, în esență, că deficiențele din lupta împotriva corupției și crimei organizate provin preponderent din resurse umane și financiare insuficiente, precum și din distribuția ineficientă a competențelor și cooperării inter-instituționale (de exemplu, între PA și CNA), mai degrabă decât din structura organizațională existentă sau din simpla separare a competențelor între PA și PCCOCS. Altfel spus: proiectul, în forma analizată, nu este suficient argumentat și fundamentat.

Ce urmează, realist, după o asemenea opinie

Opinia Comisiei de la Veneția nu este o „interdicție”, dar este un semnal roșu. Din punct de vedere practic, ea ridică standardul de justificare: dacă autoritățile vor să continue, trebuie să demonstreze necesitatea, să reducă riscurile și să explice public, coerent și apolitic, de ce schimbarea propusă e mai bună decât alternativele. În acest context, Guvernul și Parlamentul au, în esență, două direcții de acțiune.

Direcția 1: continuarea proiectului, dar cu revizuri profunde

Această cale este posibilă doar dacă proiectul este rescris substanțial, nu cosmetizat. O revizuire credibilă ar trebui să includă, înainte de orice, o fundamentare nouă: ce problemă exact rezolvă PACCO, de ce nu poate fi rezolvată prin consolidarea instituțiilor existente și care este logica operațională a reorganizării.

În paralel, ar fi obligatorii garanții clare pentru personal: proceduri de transfer echitabile, previzibile și compatibile cu dreptul muncii; eliminarea oricărui mecanism de evaluare ad-hoc care dublează sau deturnezează procesul de evaluare externă; evitarea unor intruziuni inutile în arhitectura procesual-penală, care ar crea efecte neintenționate în anchete.

La fel de important, proiectul trebuie să vină cu o estimare transparentă a costurilor: costuri de tranziție, costuri recurente, impact bugetar pe 2–3 ani și comparația cu scenariul alternativ (consolidarea PA și PCCOCS). În absența acestor elemente, discuția rămâne una de opinie, nu de politici publice.

Chiar și în aceste condiții, promovarea proiectului rămâne dificilă. Opinia Comisiei lovește în „fundamentul” proiectului: autorii nu au demonstrat convingător de ce Republica Moldova are nevoie de o instituție nouă pentru a obține rezultate mai bune decât prin întărirea capacităților

existente. În plus, atât Comisia Europeană (în raportul său din 4 noiembrie 2025¹), cât și GRECO² au insistat, constant, pe necesitatea ca procuratura anticorupție să dispună de „resurse adecvate” și „autonomie” pentru a investiga eficient cauze la nivel înalt și pentru a informa publicul despre progres.

În acest cadru, va fi greu de explicat de ce o „resetare” instituțională ar produce, pe termen scurt și mediu, mai multă eficiență decât o consolidare țintită – mai ales dacă reorganizarea consumă energie administrativă, generează litigii de personal și întrerupe continuitatea investigațiilor.

Direcția 2: păstrarea PA și PCCOCS și consolidarea lor accelerată

A doua direcție este mai puțin „spectaculoasă” politic, dar poate fi mai sigură instituțional. Ea pornește de la ideea că problema principală nu este existența a două procuraturi specializate, ci lipsa de capacitate și de cooperare eficientă, precum și gestionarea resurselor. În această logică, obiectivul devine simplu: rezultate mai bune prin întărire, nu prin demolare și reconstrucție.

Un pachet credibil de măsuri ar trebui să fie concret, etapizat și măsurabil. În primul rând, soluții de funcționare: identificarea rapidă a unui sediu adecvat pentru PA, dotare tehnico-materială și condiții de muncă care să permită investigații complexe. În al doilea rând, independență și predictibilitate financiară: un aranjament bugetar care să asigure autonomie reală și capacitate de planificare. În al treilea rând, resurse umane: ocuparea funcțiilor vacante, politici de retenție și recrutare, inclusiv prin condiții competitive pentru specialiști. În al patrulea rând, claritatea competențelor și a cooperării: o delimitare funcțională care să reducă suprapunerile și fricțiunile și, mai ales, un mecanism de cooperare eficientă între PA și CNA, astfel încât cauzele de corupție sistemică investigate de CNA să beneficieze de conducere procesuală coerentă din partea procurorilor specializați³. În final, orice consolidare trebuie să fie compatibilă cu evaluarea externă: integritatea se verifică prin instrumentul existent, iar instituțiile trebuie să fie stabilizate, nu supuse unor „șocuri” administrative repetate.

După adoptarea opiniei de către Comisia de la Veneția, întrebarea nu mai este „PACCO – da sau nu”, ci „care este soluția care maximizează capacitatea de investigare și urmărire penală, fără a destabiliza sistemul și fără a ocoli mecanismele de integritate deja în derulare”. Dacă autoritățile aleg să continue proiectul, standardul minim presupune rescrierea lui profundă: justificare, costuri, garanții pentru personal și compatibilitate cu evaluarea externă. Dacă aleg să păstreze PA și PCCOCS, standardul minim reprezintă un plan de consolidare cu măsuri concrete, bugetate și urmărite public prin indicatori.

¹ https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/23fa6af0-89b3-4532-a3d9-d1638727d14c_en?filename=moldova-report-2025.pdf

² <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aec9a7>

³ <https://procuratura.md/anticoruptie/sites/procuratura.md.anticoruptie/files/2025-01/raportul-procuraturii-anticoruptie-2024.pdf>

În ambele scenarii, cheia nu este arhitectura pe hârtie, ci continuitatea și capacitatea reală de a produce rezultate. Iar exact asta, implicit, cere Comisia de la Veneția: mai puțină improvizație instituțională și mai multă politică publică bazată pe necesitate, date și efecte măsurabile.



Puteți susține activitățile
de cercetare și advocacy
ale CRJM printr-o
[donație online.](#)

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva