



MINISTERUL JUSTIȚIEI AL  
REPUBLICII MOLDOVA

str. 31 August 1989, nr. 82  
MD- 2012, mun. Chișinău,  
tel.: 0 22 23 47 95, fax: 0 22 23 47 97  
[www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)

Nr. 03/13686      23.11.16  
La Nr. \_\_\_\_\_ din \_\_\_\_\_

**Ministerul Muncii,  
 Protecției Sociale și Familiei**

Urmare a examinării proiectului Legii pentru modificarea și completarea *Legii nr. 1544 din 23 iunie 1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne* și a hotărârii Guvernului de aprobare a acestuia, comunicăm următoarele.

Realizarea noilor prevederi presupune elaborarea și implementarea Sistemului informațional „Protecția Socială” privind calcularea și plata pensiilor militarilor Forțelor Armate, colaboratorilor Serviciului de Protecție și Pază de Stat, ofițerilor de informații și securitate, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor care îndeplinesc serviciul special prin contract în cadrul Centrului Național Anticorupției, în cadrul Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției, pensionarilor din rîndul militarilor forțelor armate, al organelor securității statului, al persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne.

Totodată, Art. II din proiect precizează că, termenul de intrare în vigoare a noilor prevederi este 1 ianuarie 2017, iar modul de stabilire a pensiilor categoriilor respective de beneficiari de către Guvern urmează a fi aprobat în termen de 3 luni.

Astfel, noile prevederi urmează a fi aplicate efectiv după, sau odată cu aprobarea mecanismului de stabilire și plată a pensiilor acestor beneficiari de către Casa Națională de Asigurări Sociale și lansarea Sistemului informațional „Protecția Socială”. În caz contrar, noile amendamente pot genera tergiversarea stabilirii și plății pensiilor categoriilor respective de beneficiari, fapt care va diminua drepturile cetățenilor la asistența socială.

În context menționăm că, potrivit art.5 din *Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative*, apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială, constituie o condiție obligatorie a oricărui act legislativ. Mai mult, potrivit *Constituției*, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului (art.54).

În aceste circumstanțe, recomandăm revizuirea termenului de intrare în vigoare a actului legislativ respectiv.

**Vladimir CEBOTARI,**  
Ministru



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege privind modificarea și completarea Legii nr.1544-XII din 23 iunie 1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne**

### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

#### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

##### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al Inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Conform autorului, scopul proiectului constă în instituirea unei singure instituții responsabile de stabilirea și achitarea pensiilor, inclusiv militarilor prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemul penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție. Prin modificările propuse, se urmărește reducerea diferențelor în finanțare și funcționare a sistemului de pensii pentru categoriile enumerate.

**d. Suficiența argumentării.** În cadrul notei de argumentare, autorul a specificat condițiile care au determinat elaborarea proiectului, scopul și obiectivele urmărite, principalele prevederi și locul actului în sistemul legislației în vigoare.

Recomandările Curții de Conturi expuse în Hotărârea nr.39 din 27.10.2015 cu privire la aprobarea Raportului auditului de performanță privind sistemul de pensii în Republica Moldova, la care se face trimitere, nu menționează necesitatea schimbării sistemului de stabilire a pensiilor și trecerea pensiilor speciale în cadrul sistemului public de asigurări sociale, ele vizând doar necesitatea coordonării politicilor și procedurilor de plată, gestionare și monitorizare a evidenței acestora. La modul concret, evaluând riscurile existente, Curtea de Conturi nu a propus o structură centrală care să asigure stabilirea pensiilor ci o structură care să elaboreze politici și să monitorizeze procesele de stabilire, plată și gestionare a fondurilor.

În altă ordine de idei, nu au fost analizate efectele social-economice scontate ale proiectului și modul concret cum va fi influențată protecția socială a potențialilor beneficiari de pensii speciale. Autorul proiectului nu cunoaște și nu conștientizează riscurile profesionale ale

angajaților structurilor de forță, care au atribuții în domeniul asigurării securității statului, apărării naționale, apărării și restabilirii ordinii de drept și combaterii criminalității. Nu este pe deplin conștientizat caracterul special al legislației naționale, care urmare a recunoștinței față de loialitatea, sacrificiile și privațiunile suferite de militari, funcționarii publici cu statut special și alte categorii de angajați ai structurilor de forță, precum și familiile acestora pe timpul activității, oferă acestora, ca recompensă firească pentru întreaga carieră, o pensie specială. Nu sunt evaluate riscurile generate de proiect pentru activitatea tuturor structurilor de forță – plecarea din sistem a celor mai experimentați colaboratori, diminuarea capacităților de personal și a funcționalității ș.a.

Nu sunt prezentate informații și studii, veridice și concludente, ce țin de reglementări legislative similare din alte state, în special membre ale Uniunii Europene, în care atribuția de stabilire și de calcul a pensiei speciale pentru personalul autorităților naționale din domeniul asigurării securității statului și ordini publice să fie efectuată de o autoritate civilă. Am îndemna autorul să persevereze în această dimensiune și să studieze exemplul României, care a reformat sistemul de pensii speciale în 2011 ca ulterior, după eșec, să revină în 2015 la vechiul sistem, în conformitate cu care, pensiile speciale se stabilesc de structurile/autoritățile de forță pentru proprii angajați care se pensionează.

În opinia noastră, considerăm că insuficiența argumentelor invocate de autor în nota informativă, precum și factorii de coruptibilitate identificați în proiect nu justifică necesitatea promovării proiectului.

### ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Realizarea prevederilor proiectului generează cheltuieli suplimentare pentru bugetul de stat. Autorul presupune și analizează doar cheltuieli financiare pentru elaborarea și implementarea unui modul nou în cadrul Sistemului Informațional „Protecția Socială”, privind calcularea și plata pensiilor unei noi categorii de beneficiari – militarii prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemul penitenciar, ofițerii de protecție și colaboratorii organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție – de 96390 dolari SUA, precum și pentru migrarea datelor din sistemele informaționale ale organelor de forță către sistemul informațional „Protecția Socială” – de 48195 dolari SUA. La modul concret, conform ratei oficiale de schimb a Băncii Naționale a Moldovei, la data de 21.11.2016, costurile se ridică la 2921470 lei (96390+48195 dolari SUA).

Cu toate acestea, autorul proiectului nu ia în considerare faptul că orice modificări ale legislației privind pensionarea, defavorabile angajaților care au vârsta pentru pensionare și continuă să activeze fără a-și stabili pensia, va genera exodul acestora din cadrul autorităților, iar eliberarea masivă din serviciu va genera cheltuieli suplimentare bugetare neprevăzute (indemnizațiile de eliberare).

### ***1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

Deși autorul își propune să sporească gradul de transparență și eficiență în utilizarea mijloacelor financiare publice, după analiza prevederilor proiectului conchidem că acestea sunt în detrimentul drepturilor și intereselor legal obținute ale militarilor prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemul penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție – care vor beneficia de o procedură unică de stabilire a pensiei, cu toate că condițiile de muncă și riscurile profesionale sunt total diferite față de cele ale altor categorii de persoane.

În mod inevitabil, modificarea condițiilor de stabilire a pensiilor speciale va genera pensionarea angajaților structurilor de forță, care sunt specialiști de cea mai înaltă calificare, cu efecte negative imediate asupra activității structurilor în care activează până în prezent.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domenii anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntreținerea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul examinării, proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1544/1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, precum și nota informativă la acesta, erau publicate pe site-ul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova [www.mmps.gov.md](http://www.mmps.gov.md) și pe portalul informativ [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de Legea nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### **1. Formulări lingvistice ambigue**

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### **2. Conflicte ale normelor de drept**

**Art. 1. Legea nr.1544-XII din 23 iunie 1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne (republicată în Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2010, 247-251, art.752), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:**

**Pct.1. Articolul 10 se abrogă.**

**Pct.2. Articolul 48 va avea următorul cuprins:**

**„Articolul 48. Organele care efectuează stabilirea pensiilor**

**Pensiile militarilor în termen, a militarilor prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție și a familiilor acestora se stabilesc de către Casa Națională de Asigurări Sociale (în continuare Casa Națională), în modul stabilit de Guvern.”.**

Atenționăm asupra unor reglementări care contravin unei categorii extinse de acte legislative speciale. Aceste legi și acte normative subordonate legii țin de specificul activității de bază al instituțiilor de forță precum apărarea statului, asigurarea securității statului, asigurarea ordinii publice și combaterea criminalității.

Specificul competențelor autorităților de forță determină necesitatea/existența subdiviziunilor

cu regim secret, în cadrul cărora activează angajați ale căror date personale și apartenență/activitate în aceste instituții reprezintă secret de stat, garanție acordată prin lege, ori accesul sau transmiterea datelor despre aceste persoane altor subiecți, reprezintă de fapt periclitarea securității instituției, angajatului și membrilor familiei acestuia. Este cazul concret al structurilor din cadrul Serviciului de Informații și Securitate, Centrului Național Anticorupție, Ministerului Afacerilor Interne ș.a.

Ne vom canaliza atenția în analiză doar pe una dintre structuri – Serviciul de Informații și Securitate, cadrul normativ și rațiunea logică fiind similară și pentru celelalte autorități – pentru Centrul Național Anticorupție și Ministerul Afacerilor Interne.

De exemplu, art.16 alin.(4) din Legea nr.753/1999 privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova stabilește: „Informațiile privind colaboratorii Serviciului care îndeplinesc sau au îndeplinit misiuni speciale privind asigurarea securității statului constituie secret de stat și pot fi făcute publice numai în cazurile prevăzute de legislație.” În completarea acestei prevederi vine și art.64 alin.(1) din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate: „Datele despre identitatea și calitatea ofițerului de informații constituie secret de stat. Termenul de secretizare a acestor date este de 50 de ani de la data eliberării din serviciu a ofițerului, dar nu mai puțin de 25 de ani de la data decesului acestuia. Termenul poate fi prelungit pe perioade consecutive a câte 10 ani, la decizia directorului Serviciului, în cazul în care desecretizarea datelor contravine intereselor asigurării securității naționale și/sau a drepturilor și intereselor legitime ale urmașilor ofițerului de informații.”

Conform art.38 alin.(8) din Legea nr.170/2007 privind statutul ofițerului de informații și securitate, o parte însemnată a ofițerilor de informații pensionați sunt încadrați în rezerva SIS (distinctă de rezerva Forțelor Armate), fiind destinată completării SIS la mobilizare. În condițiile respective, odată cu transferarea dosarelor de pensionare ale ofițerilor de informații la CNAS, în cadrul acestei autorități publice se va crea o bază de date care va conține întreg masivul de date ale foștilor angajați SIS care urmează a fi mobilizați, sau care pot fi antrenați în misiuni speciale în domeniul securității statului. Chiar la moment, unii pensionari, cu un nivel înalt de calificare, continuă să activeze după pensionare, iar CNAS va trebui să gestioneze informații despre ofițeri de informații și securitate activi (în funcție), cu toate datele personale aferente.

Dosarul pensionarului conține informații despre subunitățile în care a activat și funcțiile deținute, fapt care duce iminent la divulgarea structurii autorității/structurii/serviciului, modul de gestionare a resurselor umane, obiectivele/temele de interes pentru autoritate/structură/serviciu ș.a. informații care sunt atribuite la secret de stat.

Am atenționat mai sus asupra lipsei de argumentare a proiectului, dar la acest aspect exemplificăm cu experiența României care a reformat sistemul pensiilor speciale în 2011 ca, după constatarea curențelor grave și repercusiunilor asupra tuturor structurilor de forță, să revină în 2015 la vechiul sistem.

Atenționăm asupra faptului că în cadrul CNAS nu este creat un sistem de protecție a informațiilor atribuite la secret de stat, personalul acestei autorități nu are perfectat dreptul la acces la secret de stat. Mai mult decât atât, Sistemul informațional cu care operează CNAS-ul („Protecția socială”) a fost și este administrat de către companii private: elaborat de compania greacă „Intracom Hellenic Telecommunications and Electronics Industry” SA, iar deservirea soft-ului se realizează de compania „DAAC System” SRL (modulul evidenței contribuțiilor și registrul plătitorilor de contribuții) și compania „BASS System” SRL (modulul pensiilor și alocațiilor). Când se operează cu asemenea valori precum securitatea și siguranța statului, secretul de stat etc. nici-o clauză de confidențialitate nu poate acoperi riscurile.

**Recomandarea: Factorii de risc generați de prevederile propuse ne determină să recomandăm excluderea Pct.1 și Pct.2 din proiect.**

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

#### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

#### **5: Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

**Art. I. Legea nr.1544-XII din 23 iunie 1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne (republicată în Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2010, 247-251, art.752), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:**

**Pct.3. Articolul 49 va avea următorul cuprins:**

**„Articolul 49. Solicitarea pensiei**

**(1) Militarii în termen, militarii prin contract, persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemul penitenciar, ofițerii de protecție și colaboratorii organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție și membrii familiilor acestora, depun cerere de stabilire a pensiei la Casa Națională.**

**(2) Acordarea drepturilor la pensie sau respingerea cererii de pensionare se face prin decizie, emisă de Casa Națională și semnată de conducătorul acestuia, în termen de 30 de zile de la data depunerii cererii cu toate actele necesare.”.**

Prevederea contravine normelor consacrate de art.16 alin.(1) („respectarea și ocrotirea persoanei”), art.43 („dreptul la muncă și la protecția muncii”), art.54 alin.(2) („exercițiul drepturilor și libertăților”) din Constituția Republicii Moldova. Din practica Curții Constituționale, exemplificăm cu Hotărârea nr.19/1999, Hotărârea nr.27/1999, Hotărârea nr.4/2000, Hotărârea nr.14/2000 ș.a., prin care Curtea s-a pronunțat asupra neconstituționalității acelor modificări care înrăutățeau situația unor categorii de angajați prin modificarea modalității de stabilire a pensiei, diminuând mărimea ei – situație care va fi creată prin adoptarea normei în cauză.

În altă ordine de idei, în conformitate cu art.31 din Legea nr.156/1998 cu privire la pensiile de asigurări sociale de stat, pensia se stabilește la limita de vârstă (pentru persoana „care a obținut dreptul la pensie”), iar potrivit art.50 alin.(1) lit.b) al Legii nr.1544/1993 asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, pensia pentru colaboratorii CNA, este stabilită „de la data eliberării din serviciu”. Noua redacție a art.49 din Legea nr.1544/1993 prevede pensionarea efectivă din cadrul CNA, cu stabilirea ulterioară a pensiei de către CNAS, care are la dispoziție 30 de zile să-și expună decizia de stabilire sau refuz a pensiei.

Prin urmare, menționăm că amendamentele propuse în proiect lezează dreptul persoanei care demisionează din cadrul CNA, dar nu obține dreptul la pensie pe motivul eventualei respingeri de către CNAS a cererii de pensionare. Implicit, persoanele respective nu se pot angaja într-o funcție în cadrul CNA, datorită prevederilor art.13 alin.(2) din Legea nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, care restrânge dreptul de angajare pentru persoanele cu vârsta de peste 40 de ani.

**Recomandarea: Luând în considerare cerințele excesive pentru exercitarea dreptului la pensie, drept obținut absolut legal după o carieră întreagă în autoritățile de forță, recomandăm excluderea pct.3 din proiect.**

**Art.II**

**(1) Prezenta lege intră în vigoare la 1 ianuarie 2017.**

**(2) Guvernul, în termen de 3 luni, va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.**

Modificările aduse Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr.1544-XII din 23 iunie 1993 oferă Guvernului libertatea deplină în stabilirea unor condiții noi, altele decât cele actuale. Nu putem exclude situația ca în aceste reglementări să se strecoare norme discreționare sau care încalcă drepturile potențialilor beneficiari de pensie.

Proiectul propune ca Guvernul, în termen de 3 luni (de la momentul intrării în vigoare a proiectului - 1 ianuarie 2017) să aducă actele sale normative în concordanță cu prevederile legii. În lipsa unor reglementări clare în actualul proiect, există riscul ca ulterior Guvernul să stabilească noi reglementări ce ar lipsi de anumite drepturi pe potențialii pensionari ai organelor-subiecți ai Legii 1544/1993, cu încălcarea drepturilor la pensie dobândite licit și conform legislației în vigoare.

**Recomandarea: Am putea propune perfecționarea recomandărilor, dar datorită nesusținerii întregului proiect, recomandăm excluderea Art.II alin.(1) și alin.(2) din proiect.**

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

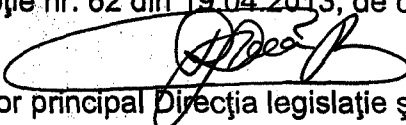
#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

  
Roman Starașciuc  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
22 Noiembrie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*